

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse ; Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Gülker, Silke; Kaps, Petra; Mauer, Andreas; Mosley, Hugh; Müller, Kai-Uwe; Oschmiansky, Frank; Schütz, Holger; Speckesser, Stefan; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Marwinski, Karen; Prussog-Wagner, Angela; Schröder, Helmut; Smid, Menno; Steinwede, Angelika

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gülker, S., Kaps, P., Mauer, A., Mosley, H., Müller, K.-U., Oschmiansky, F., ... Steinwede, A. (2005). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse ; Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F348/1). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH; infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332029>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

The logo for the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), consisting of the letters 'WZB' in a bold, black, sans-serif font.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Projekt-Nr. 16/04
Aktenzeichen: I A 2 – 02 08 15

Bericht 2005
für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Berlin, Bonn im Juni 2005

Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung (WZB) gGmbH
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

infas Institut für angewandte
Sozialwissenschaft GmbH
Friedrich-Wilhelm-Str. 18
D-53113 Bonn

Kontakt

Dr. Hugh Mosley
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
Tel. 030/25491130
Mosley@wz-berlin.de

Wissenschaftliche Mitarbeiter der Teams

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) gGmbH

Silke Gülker

Petra Kaps

Andreas Mauer

Hugh Mosley Ph.D.

Kai-Uwe Müller

Frank Oschmiansky

Holger Schütz

Dr. Stefan Speckesser

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

Ralph Cramer

Dr. Reiner Gilberg

Doris Hess

Karen Marwinski

Angela Prussog-Wagner

Dr. Helmut Schröder

Menno Smid

Angelika Steinwede

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung sowie infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im September 2004 mit dem Evaluationsvorhaben Arbeitspaket 1 – „Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ – beauftragt. Im Mittelpunkt steht dabei die zentrale Frage, ob eine „Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung“ nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist.

Implementationsanalysen untersuchen die Praxis von Arbeitsagenturen bezüglich Bewerberdifferenzierung, Kundenmanagement, Aktivierung sowie Neuregelung von Zumutbarkeit und Sperrzeiten sowie die Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber. Auch der Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen (Einschaltung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen durch Träger gem. § 421i, Vermittlungsgutscheine, Personal-Service-Agenturen) wird unter Umsetzungs Gesichtspunkten untersucht. Über die Vermittlungsorganisation in Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II liegen erste Ergebnisse einer Grunderhebung vor. Die mittels Fallstudien, Dokumentenanalysen sowie schriftlichen und telefonischen Erhebungen gewonnenen Ergebnisse umreißen den Stand der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse.

Die Wirkung der neu ausgerichteten Vermittlungsprozesse werden unter zwei Gesichtspunkten untersucht: Mittels multivariater Auswertungen wird zum einen die Wirkung des Kundenzentrums auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit geprüft. In einer instrumentenspezifisch angelegten Wirkungsanalyse wird zum anderen die Effektivität von vermittlungsnahen Dienstleistungen (Beauftragung Dritter, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, Personal-Service-Agenturen, Vermittlungsgutschein) analysiert und eine entsprechende Kosten-Nutzen-Bewertung vorgenommen.

Der Bericht 2005 präsentiert die Ergebnisse nach neun Monaten Laufzeit des Evaluationsvorhabens. Er ist von dem Bemühen getragen, belastbare Ergebnisse bereits nach diesem vergleichsweise kurzen Zeitraum vorzulegen. Die Berichterstattung steht allerdings unter dem deutlichen Hinweis, dass die Organisation der Vermittlungsprozesse in den Arbeitsagenturen und in den Arbeitsgemeinschaften weiterhin im Fluss ist. Die Implementationsstudien versuchen deswegen über die Momentaufnahme hinaus, grundlegende Konstruktionsfragen und -probleme aufzuzeigen.

Wegen des vergleichsweise kurzen Beobachtungszeitraums seit Einführung der Kundenzentren und der vermittlungsnahen Dienstleistungen stehen auch die Wirkungsanalysen noch unter Vorbehalten. Die statistischen Unschärfbereiche der Effekte sind häufig noch so groß, dass Ergebnisse trotz beobachtbarer Tendenzen nicht si-

gnifikant sind. Auf solche Einschränkungen wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

Um einen Bericht dieses Inhalts und Umfangs vorzulegen, war die Unterstützung und Mitwirkung vieler Personen und Institutionen notwendig. Wir möchten hier unseren Dank richten an die Bundesagentur für Arbeit für die grundsätzlich zuteil gewordene Unterstützung. Speziell danken wir dem Bereich Statistik, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und dem Bereich IT für die Bereitstellung von Geschäftsstatistiken, Daten und Stichproben sowie für den kollegialen Austausch.

Wir bedanken uns auch bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zentrale und der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, die uns für ausführliche Gespräche zur Verfügung standen.

Ein besonders herzliches Dankeschön richten wir an die zehn Agenturen für Arbeit, die mit viel Geduld und Engagement bei den Interviews und der Datenbereitstellung in Häusern mitwirkten und somit die Fallstudien ermöglicht haben.

Viel Arbeit hatten auch die Leitungen und Führungskräfte aller Agenturen mit der Beantwortung der Fragebögen. Für das große Engagement und die Sorgfalt sei ihnen allen aufrichtig gedankt.

Für ihre engagierte Auskunftsbereitschaft bei den Interviews danken wir ferner herzlich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der privaten Personaldienstleister, die die von uns untersuchten Instrumente umsetzen.

Last but not least ist der Interviewbereitschaft zahlreicher ehemaliger Teilnehmer und Nichtteilnehmer an Maßnahmen zu verdanken, dass die Erhebungen so erfolgreich durchgeführt werden konnten.

Der vorliegende Bericht stellt nicht zuletzt das Ergebnis einer guten Zusammenarbeit vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Instituten dar. Wir bedanken uns besonders für die tatkräftige Unterstützung bei Angelika Zierer-Kuhnle, Corinna Malik und Sandra Gauss (WZB) sowie bei Sonja Hülsmans und Christiane Katzer (infas). Unser Dank gilt ebenfalls jenen Kolleginnen und Kollegen, die an der graphischen und statistischen Aufarbeitung sowie an den Feldarbeiten und Erhebungen mitgewirkt haben.

Zusammenfassung

Vorbemerkung

Das Arbeitspaket 1a der Hartz-Evaluation untersucht die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, wie sie durch die Vorschläge der Hartz-Kommission umrissen und in den beiden Gesetzespaketen Hartz I bis III verabschiedet wurde. Im weitesten Sinne umfasst Vermittlung alle Aktivitäten und Prozesse, durch die Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammengeführt werden. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers (vgl. u. a. Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ist die zentrale Frage, ob eine Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist.

Das Evaluationsmodul 1a, mit dessen Durchführung das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft betraut wurden, untersucht die Umsetzung der einzelnen Reformelemente im Rahmen von Implementationsanalysen und ökonometrischen Wirkungsanalysen. Ziel des Vorhabens ist es, sowohl den Stand der Umsetzung der veränderten Vermittlungsprozesse systematisch in seiner Unterschiedlichkeit über die Agenturen für Arbeit zu erfassen als auch die Auswirkungen veränderter Vermittlungsprozesse auf die Vermittlungsqualität und die Arbeitsmarktwirkung zu evaluieren.

I. Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

Fragestellung, Methoden, Datenquellen

Für die Prozessevaluation der reformierten Vermittlung in der Bundesagentur für Arbeit haben wir uns mit folgenden Teilthemen auseinander gesetzt:

- Einführung der Reorganisation der Vermittlung im neuen Kundenzentrum
- Neugestaltung der Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Organisationsmodell „neues Kundenzentrum“, unter Berücksichtigung des Einsatzes von Handlungsprogrammen in zwei Arbeitsagenturen (AA)
- Umsetzungspraxis zu den Instrumenten Profiling (alt und neu) und Eingliederungsvereinbarungen

- Umsetzungspraxis zur neu gestalteten Bewerberaktivierung, mit den thematischen Schwerpunkten frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung, neue Zumutbarkeit und Neuregelung der Sperrzeiten unter Berücksichtigung übergreifender Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen.

Diese Analyse stellt folgende Fragen in den Mittelpunkt: Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur Vermittlung und bei den Instrumenten der Bewerberaktivierung erreicht? Welche Reformfaktoren sind besonders wichtig, um die Vermittlungsprozesse zu verbessern? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung?

Die Prozessevaluation der neu formierten Arbeitsvermittlung stützt sich auf einen komplexen Mix unterschiedlicher Methoden und Datenquellen. Sie gründet insbesondere auf eine Implementationsanalyse aus Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen des Typs „neues Kundenzentrum“, methodisch basierend vor allem auf Experteninterviews und Hospitationen. Darüber hinaus sind Ergebnisse der schriftlichen AA-Führungskräftebefragung, ausgewählte Ergebnisse der Betriebsbefragung mit Themenbezug zur arbeitgeberorientierten Vermittlung sowie umfangreiche Dokumentenanalysen zur BA-Reform und BA-Geschäftsstatistiken verarbeitet worden.

Ergebnisse

Die hier untersuchte Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen lässt zum gegebenen Zeitpunkt nur eine vorsichtige Gesamtbewertung zu, da die Reformumsetzung noch sehr jung und zum Teil vorläufig ist und zudem vielfältige Beschränkungen der Datenlage bestehen.

Die *Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen* durch die Einführung des *neuen Organisationsmodells „Kundenzentrum“* hat nach unserer aktuellen Bestandsaufnahme in zehn Agenturen das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen. Folgende Basiselemente der Neuordnung verbessern die Prozessorganisation der Vermittlung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

- Die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vorgelagerte Einheiten (SC/EZ) entlastet Vermittler von vermittlungsfernen Aufgaben.
- Die terminierte Beratung und Lösung des (vormals notorischen) Telefonieproblems stellt ungestörte Beratungsgespräche sicher.

- Die terminierte Beratung im Rahmen klar definierter Zeitfenster erhöht die Strukturierung der Vermittlertätigkeit und das verfügbare Zeitbudget der Vermittlergespräche.

Weitere Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum sind das neue *Profiling*, „Standortbestimmung“ genannt, und die sog. *Handlungsprogramme* (die allerdings erst in zwei der besuchten zehn Agenturen umgesetzt wurden). Bei der Standortbestimmung werden im Beratungsgespräch durch die Vermittler Handlungsbedarfe in den Dimensionen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen geprüft; darauf basierend wird eine Zuordnung zu einer der vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden) vorgenommen. Diesen vier Kundengruppen sind sechs sog. Handlungsprogramme zugeordnet, die die zur Verfügung stehenden Vermittlungsstrategien und Maßnahmen zusammenfassen.

Die Hauptfunktionen des neuen Profilings scheinen vor allem in der Auswahl der Vermittlungsstrategie und der Allokation der Förder- und Vermittlerressourcen zu liegen und weniger auf die qualitative Verbesserung des Erstberatungsgesprächs gerichtet zu sein. Die Handlungsprogramme zielen auf den kundengruppenpassgenauen Einsatz von standardisierten „Produkten“. Dies soll so kosteneffizient wie möglich und in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Zielsystem der Bundesagentur erfolgen. Die Handlungsprogramme können zur Systematisierung und Strukturierung der Vermittlergespräche durchaus beitragen, nützlich besonders für Berufseinsteiger, aber auch für weniger leistungsstarke Vermittler. Zudem kann eine Nivellierung und größere Standardisierung bei der Förderungspraxis (Maßnahmenauswahl und Förderungshöhe) die Gleichbehandlung der Klienten befördern.

Die Handlungsprogramme konzentrieren mehrheitlich den Mittel- und Programmeinsatz auf das Segment der Beratungskunden, während Betreuungskunden und Marktkunden tendenziell von Maßnahmen ausgeschlossen werden, da der Produkteinsatz für diese Gruppen als Ressourcenvergeudung angesehen wird. Von der Systemlogik her betrachtet, geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Einzelperson, sondern um eine mit möglichst geringen Fehlerquoten ausgestattete Massenproduktion mit höchstmöglichem Output an statistisch zählbaren Integrationen. Besonders kritisch zu hinterfragen ist der quasi systematische Ausschluss einer Teilklientel (Betreuungskunden) von arbeitsmarktpolitischen Programmen. Damit wird nicht nur das Äquivalenzprinzip des noch geltenden Versicherungsmodells im Grunde verletzt. Die Anwendung der Handlungsprogramme könnte vor allem den Verbleib aller sog. Betreuungskunden in der Nichterwerbstätigkeit oder in Ersatzarbeitsmärkten tendenziell verfestigen.

Die bisherige Praxis des Profiling in den Arbeitsagenturen ist sehr uneinheitlich. Die Agenturen, die den neuen Profilingleitfaden noch nicht haben, beschränken sich beim Profiling überwiegend auf den Beratungsvermerk im Bewerberangebot (BewA). Der alte Profilingbogen wird aufgrund seiner umständlichen Handhabung und inhaltlicher Defizite zumeist nur selektiv genutzt. Qualitativ hochwertige BewA-Einträge sind für die Mitarbeiter praxisrelevanter als der Profilingbogen, der nicht sinnvoll in die CoArb integriert ist und im Vermittlungsprozess daher meist gar nicht gesichtet wird.

Bei der *arbeitgeberorientierten Vermittlung* zeigen sich unverkennbar Aufwärtstendenzen. Durch die neuen Organisationselemente der Kundenzentrumsreform (festgelegtes Mindestressourcenkontingent für Arbeitgebervermittlung, laufendes Erfolgscontrolling) in diesem Geschäftsbereich wird eine neue Qualität in der Umsetzungspraxis geschaffen, die die starke Vernachlässigung dieses Bereichs ausschließt. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen positive Effekte der reformierten Arbeitgebervermittlung eher in den Modellagenturen, weniger noch in den Kundenzentren der ersten Welle, was mit der der Umsetzungsdauer zusammenhängen dürfte. Bei der schriftlichen Befragung in den Agenturen fällt die Bewertung hinsichtlich der Entwicklungstendenzen bei den Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitgeber insgesamt eindeutig positiv aus. Gleichzeitig spiegelt sich diese positive Bewertung der Agenturpraktiker noch nicht hinreichend in den Betriebsbefragungsergebnissen, die u. a. zeigen, dass etwa ein Viertel der Betriebe mit der Qualität von Vermittlungsvorschlägen unzufrieden ist.

Nach den Kundenzentrum-Handlungsprogrammen Arbeitgeber sollen sich die Arbeitsagenturen auf jene Betriebe fokussieren, die die meisten Einstellungen erwarten lassen. Dieser Ansatz des Arbeitgebergeschäfts adressiert also insbesondere mittelständische und größere Unternehmen, die zu einem größeren Teil ihre Personalrekrutierung eigenständig kompetent betreiben. Wenn die Bundesagentur aber vor allem Unternehmen unterstützt, die auf Hilfe bei der Stellenbesetzung nicht oder nicht besonders stark angewiesen sind, liegt möglicherweise eine Verschwendung von Ressourcen vor. Selbst wenn man dem Argument folgt, dass die BA auf einem konkurrierenden Markt um Stellenangebote und Personaldienstleistungen auf ein „gutes Stück vom Kuchen“ angewiesen ist, um sich als starker Spieler behaupten zu können, bleibt dennoch die Frage, ob sie als öffentlicher Dienstleister nicht *auch* die Betriebe aktiv ansprechen sollte, die vom Markt gerade nicht selbstlaufend bedient werden. Mit anderen Worten: Hier wäre die BA als Akteur zur Korrektur von Marktversagen gefragt, statt sich allein nur selbst im Markt gut zu positionieren. Sie könnte das eine tun, ohne das andere zu lassen.

Trotz einer ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt hat die Bundesagentur für Arbeit den rechnerischen durchschnittlichen Betreuungsschlüssel von Vermittlern zu Arbeitslosen in den Arbeitsagenturen nicht nur stabil halten, sondern sogar verbes-

sein können und so eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Vermittlungsarbeit geschaffen. Dennoch ist diese Relation mit bundesdurchschnittlich rund 370 Arbeitslosen pro Vermittler (2004) von einer optimalen Kundenbetreuung noch weit entfernt.

Die von den Hartz-Reformen angestrebte Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung wird darüber hinaus mit einer Neuausrichtung der *Bewerberaktivierung* zu erzielen versucht. Bei der *frühzeitigen Meldung* und *Job-to-Job-Vermittlung* sind die erhofften quantitativen Vermittlungseffekte bisher ausgeblieben. Die qualitativen Prozessziele (umfassende Betreuung, präventive und proaktive Maßnahmenförderung in der Aktionszeit) konnten ebenfalls noch nicht erreicht werden. In der Aktionszeit finden zwar Vermittlungstätigkeiten statt, aber die zu vermittelnden Stellen sind meist kurzfristig zu besetzen, und häufig mangelt es an der Mitarbeit der Arbeitsuchenden. Maßnahmen können i. d. R. nicht durchgeführt werden, da der Arbeitsuchende weiterhin seiner Tätigkeit nachgeht und die im Hartz-Bericht anvisierten Mitwirkungspflichten (Freistellungsanspruch, Mitwirkung an der Profilerstellung) des Arbeitgebers so nicht umgesetzt wurden. Darüber hinaus impliziert der Meldezeitpunkt für befristet Beschäftigte klassische Implementationsprobleme. Zum einen führt die Meldepflicht zu unnötiger Arbeitsbelastung in den Agenturen, da viele Firmen ihre befristet Beschäftigten anschließend doch unbefristet einstellen oder die Befristung verlängern; zum anderen ist die Sanktionsumsetzung wegen unpräziser Gesetzestextformulierung blockiert.

Die Praxis der Arbeitsagenturen belegt, dass den jüngsten Neuregelungen der *Zumutbarkeit* im Hinblick auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen lediglich eine unbedeutende Rolle zugewiesen wird. Allein durch die Ausweitung der geographischen Zumutbarkeit bei Arbeitslosen die Bereitschaft zur überregionalen Mobilität erhöhen zu können dürfte sich als wenig praxistaugliche Hoffnung des Gesetzgebers erweisen. Von dieser Regelung nur für sich genommen sind keine hohen Steigerungen an Vermittlungen zu erwarten.

Die rechtlichen Reformen und insbesondere die Maßnahmen der Bewerberaktivierung nach dem BA-Rundbrief 55/2003 haben sich in der Sanktionspolitik der BA niedergeschlagen und bis Ende 2003 zu einem merklichen Niveauanstieg bei den *Sperrzeitenquoten* wegen Ablehnung eines Jobangebotes geführt. Neben dem allgemeinen Anstieg im Niveau ist die Sperrzeitenpolitik regional heterogener geworden, vor allem im Jahre 2003. Man kann bei der Sperrzeitenpraxis „strenge“ und „milde“ Arbeitsagenturen unterscheiden.

Insgesamt kommt den Rechtsänderungen im Sperrzeitenrecht (Differenzierung der Sperrzeitendauer, Umkehr der Beweislast) den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge allerdings nur eine geringe Bedeutung zu. Als Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft steht eindeutig das Instrument Trainingsmaßnahme im Vordergrund. Nach

Ansatz und Qualitätsstandards des Kundenzentrums dürfen Vermittlungsvorschläge nicht (mehr) zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes künftig eher als ein Indikator für mangelhafte Vermittlungspraxis gelten.

Solange aber Arbeitgeber von den Aktivitäten zum Nachweis der Eigenbemühungen (z. B. rein formale massenhafte Initiativbewerbungen) unmittelbar berührt werden, so lange bleibt für die Bundesagentur für Arbeit zwischen der Einforderung von Eigenbemühungen und einer konsequenten Arbeitgeber- und Dienstleistungsorientierung ein Zielkonflikt angelegt: Forciert sie die Arbeitnehmerkontrollen, senkt sie die Serviceleistungen an Arbeitgeber; achtet sie vor allem auf gute Arbeitgeberservicestandards, greift das arbeitnehmerseitige Instrument zum Nachweis von Eigenbemühungen weniger.

Unter umsetzungspraktischen Gesichtspunkten ziehen Sperrzeiten hohe Transaktionskosten nach sich: Eine hohe Zahl ausgesprochener Sperrzeiten ist i. d. R. mit vielen Widersprüchen und Klagen gegen die Sanktion verbunden. Dies erhöht die Kosten durch den hohen Verwaltungsaufwand bei Festsetzung und Rücknahme. Um diese Risiken zu mindern, wären passgenauere aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose und die Einführung verbindlicherer und wirksamerer Sanktionen zu überlegen. Ersteres wird nunmehr mit den Handlungsprogrammen versucht, Letzteres ist bisher weniger zu erkennen. Aus der Sicht der Praxis wäre es jedoch von immenser Bedeutung, wenn die Sperrzeitenregelungen klarer und unkomplizierter gefasst würden, um den Arbeitsaufwand zu verringern. Die Einführung komplexer Tatbestände wie „unzureichende Eigenbemühungen“ steht dem eindeutig im Wege.

II. Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums

Fragestellung

Welche Auswirkungen hat die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum (KuZ) auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung? Dieser Frage geht auch die Mehrebenen-Wirkungsanalyse des neuen Kundenzentrums nach. In einem ersten Schritt erfolgt eine Schätzung des *durchschnittlichen* Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Anschließend wird in einem zweiten Schritt der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Wirkung der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ je nach Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Das Hauptziel der Wirkungsanalyse des KuZ ist somit die Identifikation der Rahmenbedingungen auf Agenturebene, unter denen die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ ggf. zu einer Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Gegenstand *dieses* Berichtes sind im Wesentlichen das Evaluationsdesign und die ersten Schritte der Mehrebenen-Wirkungsanalyse. Diese bestehen aus einem Überblick über die Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 und 2004. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, differenziert nach West- und Ostdeutschland, Geschlecht, Strategietypen der BA sowie ausgewählten individuellen Merkmalen. Danach gibt ein zunächst deskriptiver Vergleich der Modellagenturen mit zehn Kontrollagenturen erste Aufschlüsse über mögliche Leistungssteigerungen der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Zum Abschluss folgt ein einfaches Mehrebenenmodell, das zunächst nur die auf unbeobachtete Heterogenität auf Agenturebene zurückzuführenden Schwankungen des KuZ-Effekts schätzt.

Methoden

Das „Treatment“ „reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum“ wird verstanden als die Gesamtheit der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum einschließlich aller dazugehörigen Instrumente und Maßnahmen. Die Wirkungsanalyse ist somit nicht auf ein einzelnes Instrument bezogen, sondern instrumentenübergreifend angelegt. Das „Treatment“ Kundenzentrum wird daher nur dann als vollständig begriffen, wenn die Bewerberinnen und Bewerber den gesamten Vermittlungsprozess des Kundenzentrums durchlaufen. Die *Treatment-Gruppe* beschränkt sich somit auf *Zugänge in Arbeitslosigkeit* nach KuZ-Einführung. Die Schätzung des Effekts erfolgt im Rahmen eines Kontrollgruppendesigns durch einen konditionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzer. Die Kontrollgruppe wurde den Teilnehmern nicht individuell zugeordnet, sondern auf Agenturebene bestimmt. In der Pilotphase wurden im Frühjahr 2004 insgesamt zehn Modellagenturen auf das neue Kundenzentrum umgestellt. Diesen zehn Modellagenturen wurden zehn Kontrollagenturen zugeordnet. Die Auswahl erfolgte auf Basis von Arbeitsmarktindikatoren (Abgangsraten in Beschäftigung, Arbeitslosenquote), der sozio-demographischen Zusammensetzung des Arbeitslosenbestandes und schließlich demographischer und geographischer Charakteristika der Arbeitsagenturen.

Datengrundlage

Die Datenbasis bilden Stichproben der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Forschungsdatenzentrums bei der BA am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aus den IEB wurden nach Quartalen, Arbeitsagenturen und Beginndatum der Arbeitslosigkeit disproportional geschichtete Stichproben des Arbeitslosenbestandes gezogen. Der Ziehungszeitraum umfasste die Quartale I/2003 bis IV/2004.

Die in diesem Bericht vorgestellten Analysen beschränken sich auf die Zugangskohorten der Jahre 2003 und 2004. Der Beobachtungszeitraum ist daher sehr kurz und beträgt im Falle der Wirkungsanalyse des KuZ nur maximal neun Monate für Zugänge in Arbeitslosigkeit des zweiten Quartals 2004. Für spätere Zugangskohorten verringert sich das Zeitfenster entsprechend. Aus diesem Grund sind die Zwischenergebnisse der Mehrebenen-Wirkungsanalyse des KuZ als vorläufig zu betrachten und geben bestenfalls einen Trend wieder.

Da es sich bei den IEB um Verlaufsdaten mit am aktuellen Rand abbrechenden, d. h. zensierten Informationen handelt, wurden alle Berechnungen mit ereignisanalytischen Methoden vorgenommen, die der Zensierung der Daten explizit Rechnung tragen. Die Verweildauern in Arbeitslosigkeit und Überlebensfunktionen wurden mit dem Produkt-Limit-Schätzer nach Kaplan und Meier berechnet. Im Rahmen des mehr deskriptiv orientierten ersten Teils der Wirkungsanalyse erfolgte die Berechnung des Differenz-von-Differenzen-Schätzers mit Proportional-Hazards-Regressionen. Die Mehrebenenanalyse erfolgte mit Mehrebenen-Hazardratenmodellen in diskreter Zeit.

Ergebnisse

Die Analyse der Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 und 2004 zeigte, dass arbeitslose Männer in den mittleren Altersgruppen, die man als männliche Kerngruppe bezeichnen kann, in Ost und West vergleichbare und insgesamt befriedigende Beschäftigungschancen haben. Für arbeitslose Frauen und Bewerberinnen und Bewerber aus den sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Personen ohne Ausbildung, Ausländer, Behinderte, ältere Arbeitslose) ist die Situation hingegen unbefriedigend. In Ostdeutschland haben darüber hinaus Jugendliche unter 25 Jahren im Vergleich zu ihren westdeutschen Altersgenossen sehr schlechte Beschäftigungschancen. Der Vergleich von Ost- und Westdeutschland legt zudem die Vermutung nahe, dass die Chancenungleichheit zwischen der männlichen Kerngruppe und anderen Arbeitsmarktteilnehmern mit wachsenden Arbeitsmarktproblemen zunimmt. Von 2003 auf 2004 hat sich in Westdeutschland die Schere zwischen der männlichen Kerngruppe und den anderen Arbeitsmarktgruppen weiter geöffnet. Eine Ausnahme bilden ältere Männer, deren Abgangschancen sich gegen den Trend, wenn auch auf niedrigem Niveau, verbessert haben. Auch in Ostdeutschland hat sich die Arbeitsmarktlage von arbeitslosen Männern im Jahresvergleich verbessert, während sich die Beschäftigungschancen von Jugendlichen unter 25 Jahren stark verschlechtert haben.

Ein im Rahmen der Mehrebenen-Wirkungsanalyse des neuen Kundenzentrums erfolgter Vergleich der Modellagenturen mit zehn Kontrollagenturen gibt erste Auf-

schlüsse über mögliche Leistungssteigerungen der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen KuZ. Nach dem ersten Analyseschritt deutet einiges darauf hin, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im neuen KuZ eine positive Wirkung auf Abgänge in Beschäftigungen des ersten Arbeitsmarktes entfaltet. Dies gilt für West- wie für Ostdeutschland. In Westdeutschland zeigen die Zwischenergebnisse jedoch keine signifikanten KuZ-Effekte. Bei aller statistischen Unsicherheit ist dennoch eine gleichmäßig auf alle betrachteten Gruppen verteilte positive Tendenz hin zu einer Beschleunigung der Abgänge in reguläre Beschäftigung zu beobachten. Für Ostdeutschland wurde ein insgesamt signifikant positiver KuZ-Effekt beobachtet, der im Wesentlichen auf der Verbesserung der Beschäftigungschancen von Männern beruht.

Wegen des kurzen Beobachtungszeitraums und damit assoziierter Datenprobleme sind die Ergebnisse insbesondere für Ostdeutschland vorläufiger Natur. Hinzu kommt, dass die Anzahl der in die Wirkungsanalyse eingehenden Modellagenturen sehr gering und damit wenig robust gegen Ausreißer ist. Belastbare Ergebnisse auf Basis eines längeren Beobachtungszeitraumes sowie eines um die Agenturen der ersten Welle der Umstellung auf KuZ erweiterten Samples sind daher erst im Endbericht zu erwarten.

Auch die Aussagefähigkeit der Mehrebenenmodelle ist in diesem Stadium der Evaluation noch begrenzt, da eine (zu) geringe Anzahl von Gruppen (hier: Modell-Kontrollagentur-Paare) zu einer Unterschätzung der Variation des KuZ-Effekts in den einzelnen Modellagentur-Kontrollagentur-Paaren führt. Dennoch erbrachten die Mehrebenenmodelle erste Hinweise darauf, dass die Schwankungen des Kundenzentrumseffekts in Westdeutschland bei Frauen leicht positiv mit den Schwankungen der Abgangsraten auf Agenturebene assoziiert sind. Für Männer in Ostdeutschland kann umgekehrt vermutet werden, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ in Agenturen mit insgesamt schlechterer Arbeitsmarktlage relativ gesehen größere Wirkungen entfaltet als in Agenturen mit besserer Arbeitsmarktlage. Für westdeutsche Männern und ostdeutsche Frauen ergab sich in diesem Stadium der Forschung hingegen keine Variation der Wirkungen des Kundenzentrums auf Ebene der Modell-Kontrollagentur-Paare.

III. Implementations- und Prozessanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen

Fragestellung, Methoden, Datenquellen

Die Prozessanalyse für die Instrumente PSA nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III erfolgt im Rahmen der Implementationsfallstudien.

Sie ist zweigeteilt angelegt:

- Zunächst wurden die Einkaufs- und Umsetzungsprozesse für die Instrumente PSA nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III mit Hilfe der Kategorien des Kontraktmanagements analysiert.
- Anschließend wurde der Ausgabe- und Einlösungsprozess für Vermittlungsgutscheine einer eigenen Untersuchung unterzogen.

Zentrale Fragestellungen sind

- Wie gelingt es der Bundesagentur für Arbeit, für die Instrumente PSA nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und die Leistungen des privaten Anbieters möglichst gut sind?
- Wie wirken sich die Einführung wettbewerblicher Vergabe, die Zentralisierung der Einkaufsprozesse und die Standardisierung von Leistungen auf die Umsetzungsprozesse in der lokalen Agentur für Arbeit aus?
- Welche Gestaltungsoptionen bestehen für Entscheidungsträger der lokalen Agenturen bei der Implementation?
- Wie wirken sich die Anreizstrukturen des Instruments Vermittlungsgutschein nach § 421ig SGB III für die Beteiligten – Arbeitsuchende, private Anbieter und Arbeitsagenturen – aus?
- Wie ist die niedrige Einlösungsquote von Vermittlungsgutscheinen nach § 421ig SGB III zu erklären?

Die Prozessevaluation der vermittlungsnahen Dienstleistungen gründet insbesondere auf einer Implementationsanalyse aus Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen des Typs „neues Kundenzentrum“, methodisch basierend vor allem auf Experteninterviews mit Führungskräften und Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit sowie von privaten Anbietern. Darüber hinaus sind Ergebnisse der schriftlichen AA-Führungskräftebefragung und ausgewählte Ergebnisse der Teilnehmerbefragung verarbeitet sowie Daten der BA-Geschäftsstatistik und ein umfassender Dokumentenbestand analysiert worden.

Ergebnisse

Die vier hier unter dem Begriff vermittlungsnahen Dienstleistungen zusammengefassten Instrumente bieten ihrer Grundidee nach neue Möglichkeiten öffentlich-privater Kooperation und Koproduktion in der Arbeitsvermittlung:

Die Personal-Service-Agentur (PSA) ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen. Arbeitsuchende werden im Auftrag der Arbeitsagentur für neun Monate sozialversicherungspflichtig eingestellt mit der Erwartung, dass die Zeitarbeitseinsätze eine Brücke in eine dauerhafte Beschäftigung bieten. Die Agentur für Arbeit zahlt der PSA Aufwandsvergütung und Vermittlungsprämie; die PSA wiederum verpflichtet sich, verleihefreie Zeiten für Qualifizierung der Arbeitsuchenden zu nutzen.

Nach § 37 SGB III können private Personalvermittler direkt an den Vermittlungsaufgaben der Arbeitsagenturen beteiligt werden. Die Agenturen können Teilaufträge (z. B. Bewerbungs- oder Fallmanagement), Stellenakquisition oder auch die gesamte Vermittlung an einen externen Anbieter vergeben. Die Arbeitsuchenden werden an einen Dritten überwiesen und von ihm individuell betreut. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit haben Arbeitsuchende einen Rechtsanspruch auf die Betreuung durch einen Vermittler außerhalb der Agentur.

Im Unterschied dazu handelt es sich bei einer Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III um eine Gruppenmaßnahme. Besondere Zielgruppen sollen durch einen innovativen Maßnahmenzuschnitt in dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. In ihren Methoden sind die Anbieter dabei frei, das beste Konzept soll sich im Wettbewerb durchsetzen.

Der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III ermöglicht es Arbeitslosen, selbst am freien Markt der Personaldienstleister denjenigen aufzusuchen, der die beste Unterstützung verspricht. Der Gutschein steht allen leistungsberechtigten Arbeitsuchenden nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit zu; ein privater Vermittler kann bei erfolgreicher Vermittlung den Gegenwert von aktuell 2000 Euro bei der Agentur für Arbeit einlösen.

Die quantitative Bedeutung aller vier Instrumente ist für das Jahr 2004 gering. Im Gesamtdurchschnitt betrug im Jahre 2004 der Anteil von PSA-Beschäftigten am Bestand an Arbeitslosen ca. 0,6 %. Insgesamt waren für das Jahr 2004 immerhin knapp 58.000 Eintritte in PSA zu verzeichnen. Gemessen am Bestand wurden im Jahre 2004 nach § 37 SGB III im Bundesdurchschnitt 7 % der Arbeitslosen an einen Dritten überwiesen, entweder zur Vermittlung durch den Dritten oder zur Aktivierung im Rahmen der Beauftragung mit Teilaufgaben. In den Fallstudien wurde deutlich, dass die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III von den Agenturen sehr unterschiedlich genutzt wurde. Einige Fallagenturen hatten im Jahre 2004 deutlich mehr Arbeitslose zur

Vermittlungsunterstützung an Dritte überwiesen. Im Jahre 2004 wurden knapp 20.000 Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen durch Träger nach § 421i SGB III verzeichnet. Auch hier schwankt die Nutzung zwischen den Agenturen erheblich. In den Fallstudien war einerseits eine Nutzung des Instruments für bis zu 9 % des Bestandes an Arbeitslosen zu verzeichnen, andererseits haben bundesweit insgesamt 39 Agenturen das Instrument im Jahre 2004 gar nicht genutzt. Gemessen am Bestand wurden 2004 pro Quartal an rund 5 % aller berechtigten Arbeitslosen bundesweit Vermittlungsgutscheine ausgegeben, davon mit 54.221 aber nur ein Bruchteil eingelöst; das entspricht einer Quote, die pro Quartal durchschnittlich unter 10 % liegt.

Auch wenn die quantitative Bedeutung beinahe marginal erscheint, ist eine eingehende Auseinandersetzung mit diesen Instrumenten bei der Evaluierung der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse unverzichtbar. Sie liegen im Kern der Idee einer reformierten Arbeitsvermittlung, die auch eine neue Rollenteilung zwischen Agenturen für Arbeit und privatem Markt vorsieht. Flexibilität und Handlungsspielraum vor Ort zu stärken, Bürokratie abzubauen, Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung zu erhöhen sind einige der Hauptgedanken aus den Gesetzesbegründungen zu diesen Instrumenten.

Dabei folgen die Instrumente PSA, § 37, § 421i SGB III auf der einen Seite und der Vermittlungsgutschein auf der anderen Seite einer grundlegend unterschiedlichen Logik. Bei Erstgenannten handelt es sich um ein Vertrags- und Auftragsverhältnis zwischen BA und privatem Anbieter. Beim Letztgenannten hat die BA auf den Anbieter kaum Zugriff, der erste Auftrag geht vom Arbeitsuchenden aus.

Zur Analyse des Vergabe- und Umsetzungsprozesses der Instrumente PSA, § 37 und § 421i SGB III beziehen wir uns auf die Kategorien des Kontraktmanagements und fragen: Wie gelingt es der BA als Auftraggeber, die Prozessschritte von der Ausschreibung bis zur Umsetzung und Kontrolle der Leistung des Anbieters so zu gestalten, dass auf der einen Seite die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und auf der anderen Seite die Leistungen des Dritten möglichst gut sind?

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen sind die verbindliche Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens sowie die Zentralisierung der Einkaufsorganisation und eine damit einhergehende zunehmende Standardisierung von Leistungen. Für die Arbeitsagenturen vor Ort sowie für die privaten Anbieter ist dies mit erheblichen Konsequenzen verbunden: Dort, wo früher zwischen Arbeitsagentur und privatem Anbieter Maßnahmen entwickelt und diese später beantragt und nach Prüfung durch das Arbeitsagentur bewilligt wurden, wird nun jede Dienstleistung bundesweit nach der VOL/A ausgeschrieben und durch ein Regionales Einkaufszentrum (REZ) vergeben. Ziele dieser grundlegenden Umstrukturierung der Einkaufsprozesse sind höhere Transparenz der

Vergabeprozesse, Kosteneinsparung, Vorbeugung von Korruption und Freisetzung von Kapazitäten für Vermittlung in den Agenturen für Arbeit.

Die Reaktionen nach einem Jahr Erfahrung mit der zentralisierten Einkaufsorganisation sind sowohl aus Reihen der Agenturen als auch der Anbieter kritisch. Zwar werden Kosteneinsparungen in Bezug auf die Maßnahmepreise wahrgenommen, die aber in nicht wenigen Fällen auch zu erheblichen Verlusten in Bezug auf Prozess- und Ergebnisqualität geführt haben. Eine Entlastung der Agenturen wurde insbesondere für die erste Ausschreibungswelle Anfang 2004 wenig wahrgenommen. Zwischen Arbeitsagenturen und REZ ist neuer Koordinationsaufwand entstanden, und die neu aufzubauende Zusammenarbeit wurde als sehr zeitintensiv geschildert. Für die zweite Ausschreibungswelle Anfang 2005 waren in den Fallstudien erste Annäherungen zu erkennen. Die zunehmende Professionalisierung der Abläufe und eine bessere Kommunikation der Ziele durch die REZ werden positiv zur Kenntnis genommen.

Die Agenturen für Arbeit planen den Instrumenteneinsatz und bestellen entsprechende Maßnahmen über die REZ. Dabei werden Mengen, Zielgruppen, Laufzeiten und, wo vorgesehen, eine vom Anbieter zu erreichende Eingliederungsquote von den Agenturen vorgegeben. Die REZ bündeln die Bestellungen zu Losen für die Ausschreibung. In der Ausschreibungswelle 2004 wurden zu große Lose, die bei der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III teilweise bis zu 55 Einzelmaßnahmen aus bis zu drei Agenturbezirken bündelten, ausgeschrieben. Für das Verfahren im Jahre 2005 wurden die Losgrößen nach heftiger Kritik seitens der Agenturen und der Dritten deutlich reduziert und auf Maßnahmen jeweils eines Agenturbezirkes beschränkt.

Bei der Auswahl geeigneter Bieter erhalten die REZ von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen Unterstützung zur fachlichen Bewertung von Angeboten. Die Bewertungskriterien waren im Auswahlverfahren 2004 teilweise heftig umstritten, weil nach Meinung der Agenturen und der Anbieter der Preis im Verhältnis zur Qualität zu stark gewichtet wurde. Die Bewertungskriterien wurden für die Ausschreibungswellen im Jahre 2005 modifiziert, und wir haben im weiteren Projektverlauf die möglichen damit verbundenen Auswirkungen zu beobachten. Die Kombination von großen Losen und starker Gewichtung des Preises hatte im Jahre 2004 auch dazu geführt, dass große überregionale Bieter zuungunsten kleiner lokaler Anbieter vom Ausschreibungsverfahren bevorteilt wurden. Auch angesichts der ihnen fehlenden lokalen Netzwerkkontakte und Marktkenntnisse waren die Ergebnisse der Beauftragungen mit Vermittlung zum Teil nicht befriedigend.

Die laufende Umsetzung erfolgt unter Federführung der lokalen Agenturen für Arbeit. Diese sind für die Zuweisung von Teilnehmern, Qualitätskontrolle und die Abrechnung der Beauftragungen zuständig. Die Zuweisung von Teilnehmern hat erheblichen Einfluss auf den Erfolg der Maßnahmen und ist damit für die Agenturen ein

strategischer Hebel in der Kooperation mit Dritten. Zur Qualitätskontrolle sind durch zentrale Vorgaben bereits wesentliche Berichtspflichten festgelegt. Allerdings hatten in der Anlaufphase der PSA wie in der ersten zentralen Ausschreibungswelle die lokalen Agenturen vielfach zu wenig rechtliche Handhabe in Konfliktfällen. Für alle Instrumente sind jeweils unterschiedliche Abrechnungsmodi vorgesehen, die insbesondere aus Sicht der Anbieter als sehr verwaltungsaufwändig wahrgenommen werden.

Die strategischen Einsatzmöglichkeiten, der Spielraum für die Arbeitsagenturen und der Koordinationsaufwand sind für die drei untersuchten Instrumente unterschiedlich. So fallen auch die Urteile der Agenturen sehr heterogen aus. Der Personal-Service-Agentur (PSA) wird bundesweit ein Bedeutungsverlust zugesprochen, der vor allem mit den hohen Kosten des Instruments begründet wird. Allerdings haben wir in unseren Fallstudien auch Beispiele gefunden, in denen die PSA zu einer erfolgreichen Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Repertoires geworden ist.

In der Beauftragung nach § 37 SGB III ist bundesweit eine Tendenz hin zu mehr Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung und zur Verstärkung der erfolgsorientierten Honorierung festzustellen. Zum einen wird das Instrument im Jahre 2005 in einem früheren Stadium von Arbeitslosigkeit eingesetzt, zum anderen wollen die Agenturen so das eigene Kostenrisiko minimieren. In den Fallstudien trafen wir sowohl auf Agenturen, die systematisch und in großem Umfang auf die Beauftragung Dritter zu ihrer Entlastung setzen, als auch auf solche, die dieses Instrument aufgrund schlechter Erfahrungen mit den Ergebnissen der beauftragten Dritten oder wegen hoher Transaktionskosten gar nicht mehr nutzen wollen.

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III wurden bundesweit sowohl bezogen auf die Zufriedenheit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern als auch auf das von den Agenturen eingeschätzte Kosten-Nutzen-Verhältnis im Vergleich zu den anderen beiden Instrumenten positiver bewertet. Auch hierzu gibt es in den Fallagenturen Stimmen, die aufgrund ihrer bisherigen Erfahrung mit den Wirkungen dieses Instrument gar nicht mehr nutzen wollen, und andere, die von Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III auf Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III umsteuern.

Bei allen Aussagen der Agenturen zu künftigen Planungsprozessen wurde deutlich, zu welch weitreichenden Veränderungen das Inkrafttreten des SGB II zum Jahresanfang 2005 führen wird. Da die Agenturen zunächst nur für die SGB-III-Kunden eigenverantwortlich planen konnten, wurden die Beauftragungen Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen für das Jahr 2005 erheblich reduziert. Die Beauftragung Dritter nach SGB II in Verbindung mit §§ 37, 37c und 421i SGB III für die SGB-II-Kunden konnte in allen Agenturbezirken erst nach der Gründung der Arbeitsgemeinschaften zustande kommen. Für die Agenturbezirke, in denen die Kommunen oder Kreise die Trägerschaft für das SGB II im Rahmen der Optionslösung in eigener Verantwortung

übernahmen, waren zum Zeitpunkt der Fallstudien keine entsprechenden Planungsprozesse erkennbar.

In der Prozessanalyse zum Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III wurde Hinweisen nachgegangen, die zur Erklärung der geringen Einlösungsquote beitragen können. Zunächst wird der Gutschein in den Agenturen sehr unterschiedlich eingesetzt. Es gibt einzelne Agenturen, in denen die Vermittlerinnen und Vermittler gehalten sind, jedem Berechtigten einen Gutschein zur Verfügung zu stellen. In anderen wird er erst auf Nachfrage ausgehändigt. Einzelne Agenturen haben auch nach einer zunächst offensiven Ausgabe später mangels Erfolg davon wieder Abstand genommen, den Gutschein großzügig zu vergeben.

Aus Sicht der Arbeitsuchenden stellen sich für die Einlösung des Gutscheins vor allem folgende Probleme: Die Agentur für Arbeit darf aus Wettbewerbsgründen nicht beraten, welcher Anbieter geeignet ist, die jeweiligen Gutscheinbesitzer erfolgreich zu vermitteln. Seit dem Wegfall der Erlaubnispflicht für Arbeitnehmerüberlassung gibt es kaum Hinweise, bei welchem Vermittler es sich um ein seriöses Unternehmen handelt. Auf der anderen Seite müssen Personalvermittler für die Arbeitsuchenden eine Vermittlungschance erkennen, um überhaupt tätig zu werden, denn bei Misserfolg werden ihre Aufwendungen nicht erstattet. Die privaten Vermittler müssen ferner über ausreichende Branchenkenntnisse und Kontakte verfügen, um überhaupt Stellen passgenau anbieten zu können.

Von den Arbeitsuchenden, die gezielt mit einem Gutschein an einen Anbieter herantreten, haben laut den Ergebnissen der Nutzerbefragung knapp 30 % keinen privaten Vermittler beauftragt, vor allem deshalb, weil die kontaktierten privaten Vermittler den Arbeitsuchenden keine Vermittlungschancen einräumten, weil die Vermittler kein Interesse an einer Vermittlung über den Gutschein hatten, weil sie aus Sicht der Arbeitsuchenden über wenig Branchenkenntnisse verfügten oder auf die Arbeitsuchenden keinen seriösen Eindruck machten.

Unter denjenigen, die selbst aktiv einen privaten Vermittler suchen, waren einerseits marktnahe, gut qualifizierte Arbeitslose, deren Ansprüche an eine neue Arbeitsstelle entsprechend hoch sind, und andererseits marktfernere, gering qualifizierte oder langzeitarbeitslose Kunden, deren Vorstellungen von neuen Beschäftigungsverhältnisse von den privaten Vermittlern als teilweise nicht realistisch beschrieben wurden. Aus Perspektive der Personalvermittler ist ein Engagement für die erstgenannte Kundengruppe angesichts ihrer hohen Ansprüche und für die letztgenannte Kundengruppe angesichts der Marktlage mit relativ hohen Risiken verbunden.

In der Summe über alle Instrumente fallen zusammenfassend insbesondere die sehr heterogenen Urteile sowohl seitens der Agenturen als auch der Anbieter und Nutzer auf. Dies liegt zum Teil nahe, wenn man davon ausgeht, dass sowohl die regionale

Arbeitsmarktlage als auch die arbeitsmarktpolitische Strategie der Agenturverantwortlichen sehr unterschiedlich sind und schließlich die jeweilige Qualität eines Anbieters eine entscheidende Rolle für den Erfolg dieser Instrumente spielt.

Um die Bedeutung generell zu steigern, ist aus unserer Sicht aber im Detail eine weitere Reduktion der Transaktionskosten sowohl für die Agenturen als auch für die privaten Anbieter erforderlich. Ein Teil des beschriebenen hohen Aufwands hat in der VOL/A seine Ursache. Andere Aspekte, beispielsweise nutzerfreundlichere Verbindungsunterlagen, komfortablere Lösungen für den Datentransfer zwischen Arbeitsagentur und Dritten und vereinfachte Abrechnungssysteme, sind aber auch BA-intern zu gestalten.

Grundlegender ist das Verhältnis zwischen Zentralität und Dezentralität neu zu prüfen – Ziele wie dezentrale Flexibilität und steigende Verantwortung vor Ort stehen bislang noch zu sehr im Konflikt mit dem Ziel der Effizienzsteigerung durch Standardisierung und Zentralisierung. Im Detail spielen dabei (zu) lange Planungszeiträume für diese eigentlich als hochflexibel konzipierten Instrumente und zentrale Vorgaben zum Umfang der Nutzung der Instrumente ebenso eine Rolle wie die zum Teil noch nicht ausgereifte Kommunikation zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Regionalen Einkaufszentren und der Agenturen. Neujustierungen könnten hier den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger in den Agenturen stärken und ihr Engagement bei der Kooperation mit privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen fördern.

IV. Quantitative Wirkungsanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag vermittlungsnaher Dienstleistungen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit. Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung von vier vermittlungsnahen Dienstleistungen: Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III), Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37a, jetzt: § 37 SGB III), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) und Einschaltung von Personalserviceagenturen (§ 37c SGB III). Darüber hinaus sollen geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet werden. Ferner sind Selektionen zwischen verschiedenen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme andererseits abzubilden.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit der angesprochenen Instrumente der Vermittlung auf die Wieder-

eingliederungschancen von Teilnehmern, lassen sich nicht durch die ausschließliche Betrachtung der Teilnehmer der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente ermitteln. Die Nettoeffekte auf der Individualebene (Eingliederungschancen) lassen sich nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnen, die ähnliche Merkmale wie die „Treatment-Gruppe“ aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben (Non-Treatment-Gruppe).

Methoden

Für die Beantwortung der vorliegenden Fragestellungen wurde daher auf verschiedene mikroökonometrische Verfahren zurückgegriffen, um Selektivitäten bei den Ergebnissen zu vermeiden.

Zunächst wurde das sog. Matching-Verfahren eingesetzt, was eine geeignete Methode darstellt, um für jeden Teilnehmer auf Basis von Prozessdaten einen geeigneten Nichtteilnehmer zu finden. Das Ziel der Matching-Methode ist es, die zu erwartende, nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme der Teilnehmer (kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme lässt sich dann beschreiben als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers. In der vorliegenden Wirkungsanalyse wurde zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe ein zweistufiges Verfahren verwendet. Für das Matching wurden die aufbereiteten biographischen Daten des IEB-Datensatzes und die zusätzlichen CoArb- und BewA-Daten verwendet. Da eine Vielzahl an Merkmalen für das Matching genutzt wurde, um die Selektion in die jeweilige Maßnahme möglichst umfassend abzubilden und die Annahme der bedingten Unabhängigkeit nicht zu verletzen, erfolgte zunächst die Schätzung eines „Propensity Scores“. Weiterhin wurde bei grundlegenden Merkmalen ein exaktes Matching durchgeführt.

Bei der Wirkungsanalyse der hier zu untersuchenden Instrumente tritt jedoch aufgrund der Datenlage das Problem auf, dass je nach Instrument und Teilnehmerkohorte für einen kleineren oder größeren Teil der Teilnehmer die Maßnahme zum Erhebungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist. Würde man diese Beobachtungen allerdings aufgrund der Zensierung bei der Analyse vernachlässigen, bestünde die Gefahr einer verzerrten Schätzung des Maßnahmeeffekts. Solche rechtszensierten Beobachtungen wurden mittels eines Produkt-Limit-Schätzers (Kaplan-Meier-Schätzer), getrennt nach verschiedenen Merkmalen, berechnet.

Das Risiko, zentrale Wirkungsfaktoren zu übersehen und damit unbeobachtete Heterogenität ins Modell zu bekommen, ist nicht von der Hand zu weisen – vor allem solche Faktoren, die in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten der BA nicht zugänglich sind. Daher sind zusätzlich zu den reinen Differenzberechnungen auf Basis

des Matching-Ansatzes Übergangsratenmodelle – sog. „Piecewise Constant Exponential Models“ mit periodenspezifischen Effekten – unter Einbeziehung von Daten der Zusatzbefragung zur Anwendung gekommen.

Datengrundlagen

Erst eine Längsschnittbeobachtung auf der Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonometrischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Effekte durch die vermittlungsnahen Dienstleistungen erzielt werden, welche Risikofaktoren die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche in diesem Sinne keine Wirkung zeigen.

Für die Zwecke der Evaluation stellt das IAB im Rahmen des Arbeitspaketes fünf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. In erster Linie stehen die Integrierten Berufsbiographien (IEB), die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), die Beschäftigten-Historik (BeH), die Bewerberangebotsdatei (ASU/BewA) und die Leistungsempfänger-Historik (LEH) zur Verfügung. Die Grenzen der Geschäftsdaten machten es notwendig, die Geschäftsdaten durch zusätzliche Befragungsdaten zu ergänzen. Befragt wurden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) – differenziert nach den angesprochenen Instrumenten der Vermittlung – über den Werdegang vor, während und nach der Beteiligung. Die ersten Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 durchgeführt, die zweite Panelwelle erfolgt im Frühjahr 2006. Das Ergebnis ist die Zusammenführung der Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz.

Untersuchungskohorten

Die Stichprobenziehungen erfolgten entlang von Eintrittskohorten, jeweils getrennt für die vier Instrumente der Vermittlung. Dabei werden je Quartal Eintrittskohorten von Teilnehmern für jedes der vier zu evaluierenden Instrumente sowie eine gleich große Vergleichsstichprobe gezogen. Grundgesamtheiten sind je Instrument Teilnehmer der Jahre 2003 bis 2005 bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahre, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren. Angestrebt ist eine realisierte Stichprobe von ca. 5.600 Fällen in der ersten Panelwelle und 3.550 Fällen in der zweiten Panelwelle.

Definition der Zielgrößen

Für die Analyse der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Bewertung der Wirksamkeit wird auf die Daten der Zusatzerhebung bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern bis einschließlich viertes Quartal 2004 zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden die Daten der Erstbefragung aller Eintrittskohorten und der jeweiligen Vergleichsgruppen. Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und beruflichen Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z. B. Lohnkostenzuschüsse; nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI. Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegung des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. an den Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

Ergebnisse

Die Wirkungen der vermittlungsnahen Dienstleistungen auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und Nachhaltigkeit der Beschäftigung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

§ 37 SGB III: Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Die Agentur für Arbeit kann zur Unterstützung im Vermittlungsprozess Dritte mit der Vermittlung oder mit Teilaufgaben beauftragen, dies insbesondere dann, wenn dadurch die berufliche Eingliederung erleichtert bzw. beschleunigt werden kann. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse ergeben bezogen auf die Untersuchungskohorten des Jahres 2004 und den Effekt ein differenziertes Bild:

Der zeitpunktbezogene Differenzschätzer (ATT) zeigt eine Differenz der Teilnehmer, die von privaten Vermittlern betreut wurden, gegenüber jenen, die ausschließlich durch die Agentur betreut wurden, von -1,7 Prozentpunkten. Damit gehen im Beobachtungszeitraum 1,7 % weniger Teilnehmer in reguläre Beschäftigung über als in der Kontrollgruppe. Die Wirkung der Vermittlung durch private Vermittler ist insge-

samt bei Frauen geringer als bei Männern. Im Westen zeigt sich ein deutlich negativer Effekt, während in den neuen Bundesländern der Effekt deutlich positiver ist; dies gilt für Männer und für Frauen. Allerdings gibt die ausschließliche Betrachtung auf die Übertragung der gesamten Vermittlung an Dritte erste Hinweise auf eine insgesamt positive Wirkung der privaten Vermittler trotz deutlich höherer Quoten geförderter Beschäftigung in der Kontrollgruppe. Die positiven Wirkungen zeigen sich aber ausschließlich bei Männern und ausschließlich im Osten. Die Ergebnisse des Differenzschätzers werden unter Einbeziehung der Zensierungen durch den Kaplan-Meier-Schätzer noch etwas deutlicher. Die über den Evaluationszeitraum kumulierte Übergangsrate liegt bei den Teilnehmern leicht unter der der Kontrollgruppe. Unter Kontrolle zusätzlicher Risikofaktoren ergibt sich kein statistisch signifikanter Unterschied in der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern.

§ 421i SGB III – Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Auch hier sieht der Gesetzgeber vor, durch die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen arbeitslose Arbeitnehmer oder Auszubildende durch zusätzliche Hilfen einzugliedern. Insgesamt betrachtet ist die Differenz zwischen den Teilnehmern an einer § 421i-Maßnahme in den Jahren 2003 und 2004 und der Kontrollgruppe leicht negativ. Ein deutlicher Unterschied zeigt sich dagegen zwischen Männern und Frauen sowohl im Osten wie im Westen. Während Frauen unter den Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe eine durchgängig geringere Chance haben, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist der Effekt bei den Männern genau umgekehrt. Während sich bei den jungen Männern die Erwerbsquote deutlich verbessert, sind durch die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme die geringsten Eingliederungsquoten bei den Teilnehmerinnen unter 25 Jahren (–26,4 Prozentpunkte gegenüber der Vergleichsgruppe) feststellbar.

Berücksichtigt man auch hier die Zensierungen, verstärkt sich der geschlechtsspezifische Effekt noch. Bei den § 421i-Maßnahmen zeigt sich bei Kontrolle der zusätzlichen Risikofaktoren ein insgesamt statistisch signifikanter positiver Effekt. Über den gesamten Evaluationszeitraum betrachtet haben die Maßnahmeteilnehmer eine um 44 % höhere Wahrscheinlichkeit als Nichtteilnehmer, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Dieser positive Effekt lässt sich vom ersten Monat des Maßnahmeeintritts an bis zum achten Monat nach Maßnahmeeintritt beobachten; ab dem neunten Monat nach Maßnahmebeginn gibt es keinen Effekt mehr. Der gruppenspezifische Vergleich zeigt jedoch, dass der positive Effekt ausschließlich die Männer betrifft. Bei den Frauen ergibt sich aus der Teilnahme an den Maßnahmen hingegen keinerlei Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.

§ 37c SGB III – PSA

Seit April 2003 verleihen Personal-Service-Agenturen (PSA) Arbeitskräfte, um Arbeitslosen eine Brücke in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen. Aufgabe der PSA ist es insbesondere, eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Arbeitslosen durchzuführen sowie in verleihefreien Zeiten die Beschäftigten weiterzuqualifizieren. Sie sollen die auf neun bis zwölf Monate befristet Beschäftigten vorrangig verleihen, in verleihefreien Zeiten betriebsnah qualifizieren. Zentrales Ziel ist es allerdings, rasch in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis zu vermitteln. Von der Agentur erhalten sie dafür für jeden vermittelten Arbeitslosen eine monatliche Fallpauschale und für dessen Vermittlung in ein anderes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eine Vermittlungsprämie. Gelingt die Vermittlung des Beschäftigten vor Ablauf von neun Monaten (PSA erhält maximal neun degressiv ausgestaltete Fallpauschalen), fällt die erste Fallpauschale zusätzlich als Erfolgsprämie an.

Bei PSA-Beschäftigten zeigt sich gegenüber der Kontrollgruppe eine deutlich geringere Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung. Der negative Effekt ist allerdings einzig auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen, während die Eintrittskohorte zweites Quartal 2003 eine vergleichsweise hohe positive Differenz ausweist. Der Gesamteffekt einer deutlich geringeren Übergangsquote in reguläre Beschäftigung erreicht nunmehr unter Berücksichtigung der Zensierungen statistische Signifikanz. Darüber hinaus weist der Vergleich der mittleren Übergangsraten in Beschäftigung mit den kumulierten Übergangsraten auf einen sog. Klebeeffekt hin. Dies gilt in erster Linie für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004. Die Betrachtung nach unterschiedlichen Zeitintervallen nach Beginn der PSA-Beschäftigung bestätigt den vermuteten Klebeeffekt. Insbesondere in den ersten beiden Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung ist die Übergangswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe höher und nur in diesem Zeitintervall auch statistisch signifikant. In den Folgemonaten nimmt der Unterschied zwischen PSA-Beschäftigten und der Kontrollgruppe ab. Ab dem neunten Monat ist dann die Übergangswahrscheinlichkeit der PSA-Beschäftigten sehr viel höher als die der Kontrollgruppe. Die Frage, ob sich dieser Effekt bestätigt und ob der Effekt das insgesamt negative Ergebnis kompensieren kann, lässt sich erst im Bericht 2006 mit den Daten der Wiederholungsbefragung beantworten. Festzuhalten bleibt aber, dass der Übergang in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt bei den PSA-Beschäftigten später erfolgt als bei der Kontrollgruppe.

Der insgesamt negative Effekt der PSA zeigt sich zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen, ist jedoch bei den Männern größer und auch nur bei diesen statistisch signifikant.

§ 421g SGB III – Vermittlungsgutscheine

Die Einführung des Vermittlungsgutscheins (VGS) für Arbeitslose und die Aufhebung der Erlaubnispflicht sollen den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Arbeitslose mit Lohnersatzleistungen haben das Recht auf einen Vermittlungsgutschein, wenn sie nach drei Monaten Arbeitslosigkeit (ab Januar 2005 bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit) noch nicht vermittelt werden konnten. Die Gültigkeitsdauer ist auf drei Monate angelegt. Die Agentur für Arbeit verpflichtet sich, unter bestimmten Bedingungen dem privaten Vermittler eine Vergütung zu zahlen, sofern ein Beschäftigungsverhältnis zustande gekommen ist. Ziel dieses vermittlungsnahen Instruments ist es, die Dauer der Arbeitslosigkeit und letztlich den Leistungsbezug durch Einschaltung eines privaten Dienstleisters zu verkürzen.

Das Ergebnis des Differenzschätzers zeigt für die Jahre 2003 und 2004 ein unterschiedliches Bild. VGS-Bezieher des Jahres 2003 haben im Unterschied zur Kontrollgruppe eine leicht höhere Integrationsquote; damit sind 2,3 % mehr Teilnehmer des Jahres 2003 ausschließlich aufgrund eines Vermittlungsgutscheins in Beschäftigung gekommen. Im Jahre 2004 zeigt sich ein leicht negatives, jedoch nicht signifikantes Ergebnis. Allerdings ist insbesondere bei der Gruppe der unter 25-Jährigen der Vermittlungsgutschein offenbar kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Ergänzend zu den deutlich negativen Effekten bei den jungen VGS-Besitzern zeigt sich bei Berücksichtigung von Zensierungen nun eine deutlich positive Auswirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen im Alter von 35 bis unter 45 Jahren. Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe in den mittleren Verweildauern in Arbeitslosigkeit zeigen sich in keiner Gruppe. Die mittleren Verweildauern sind vielmehr in allen Gruppen erstaunlich ähnlich. Beim Vermittlungsgutschein ergibt sich auch bei Kontrolle weiterer Risikofaktoren kein statistisch signifikanter Unterschied. Auffällig ist, dass die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins bei den Frauen dann einen positiven Effekt, bei den Männern hingegen keine Wirkung auf die Übergangswahrscheinlichkeit hat.

Nachhaltigkeit

Wenn über die Integration in Beschäftigung gesprochen wird, ist implizit damit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Eingliederung angesprochen. Die Eingliederung soll idealerweise von Dauer sein. Berechnet wurden die mittleren Verweildauern in der Beschäftigung sowie die Raten für den Abgang aus dieser Beschäftigung. Die Übergangsraten sind demzufolge bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung als Abgangsraten zu interpretieren. Die durchschnittlichen Verweildauern in Beschäftigung nach Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme bzw. Beschäftigung in einer

PSA ergeben keine Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Ähnlichkeiten der Überlebenskurven ist so groß, dass sich vermutlich auch bei einer belastbaren Datenbasis keine statistisch signifikanten Unterschiede ergeben werden.

Bei der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) ist der Verlauf der Kurven in Beschäftigung von Teilnehmern und Kontrollgruppe demgegenüber sichtbar unterschiedlich. Zudem sind die kumulierten Abgangsraten bei den Teilnehmern deutlich höher und die mittleren Verweildauern in Beschäftigung entsprechend geringer als bei den Nichtteilnehmern. Aufgrund der derzeit noch geringen Fallzahl an Übergängen in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit des hohen Anteils zensierter Fälle sind die Unterschiede aber statistisch nicht signifikant, so dass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine belastbaren Aussagen über Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern abgeleitet werden können.

Die Datenbasis bei den eingelösten Vermittlungsgutscheinen erlaubt es, belastbarere Aussagen zu treffen. Hier zeigt sich insgesamt ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Der Befund, dass diejenigen, die eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt über das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins aufgenommen haben, von Beginn der Beschäftigung an sehr viel häufiger aus dieser Beschäftigung wieder abgehen, gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Unterschiede ergeben sich jedoch zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Während die Verweildauern in Beschäftigung in Westdeutschland keine erheblichen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen, differieren die Verweildauern und Abgangsraten in Ostdeutschland zwischen VGS-Einlösern und Kontrollgruppe sehr deutlich. In den neuen Bundesländern ist der Unterschied statistisch signifikant. Dort werden zwar mehr Gutscheine eingelöst, allerdings ist die Beschäftigungsdauer erheblich niedriger als in der Kontrollgruppe, was als Hinweis auf Mitnahmeeffekte gedeutet werden kann. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist also auf die erheblichen Unterschiede in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

Effizienzbetrachtung

Bevor wir abschließend die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse zusammenfassen und bewerten, erscheint es sinnvoll, noch einmal die durch die Datenlage wie auch durch das Evaluationskonzept auferlegten Beschränkungen in Erinnerung zu rufen. Die dargestellten Analysen konzentrieren sich auf eine isolierte Mikrobetrachtung von Einzelinstrumenten. Wegen des Grunddesigns der Evaluation, nur Einzelin-

strumente in ihrer Wirkung zu untersuchen, beschränkt sich die Kosten-Nutzen-Analyse ausschließlich auf den Vergleich von Kosten und Opportunitätsausgaben für den Einsatz der vier untersuchten Eingliederungsinstrumente. Der Einsatz alternativer Instrumente bei der Kontrollgruppe konnte aufgrund der Datenvoraussetzungen erst im Rahmen der Zusatzerhebung bei den Personen selber erfragt werden. Für die so ermittelten alternativen Eingliederungsmaßnahmen fehlen in den IEB bislang noch die aktuellen Daten und speziell auch die Kostenangaben. Alternativkosten, die die Eingliederung von Nichtteilnehmern verursacht haben, konnten also nicht berücksichtigt werden. Mit der Aktualisierung der IEB im Herbst 2005 könnte sich die Datenlage zumindest für einen Teil der untersuchten Kohorten verbessern. Bei der hier vorgelegten Analyse bleiben die Alternativkosten vollkommen außer Betracht. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte man sich jedoch vergegenwärtigen, dass auch die berufliche Eingliederung der Kontrollgruppe Maßnahme- und Eingliederungskosten verursacht, die hier nicht berücksichtigt sind.

Die Stärke der vorgelegten Kosten-Nutzen-Analyse besteht darin, dass sie unmittelbar mit der Wirkungsanalyse verbunden ist. Auf der Grundlage von Schätzungen nach Kaplan/Meier kann relativ präzise gesagt werden, wie lang die Teilnehmergruppe und die Kontrollgruppe ab Beginn der Maßnahme durchschnittlich jeweils im Status der Arbeitslosigkeit verblieben sind. Der Vergleich der Verweildauern zeigt, um wie vieles die Arbeitslosigkeit und damit die Bezugszeit von Transferleistungen durch die Teilnahme an einer Maßnahme verkürzt werden.

Die darauf fußende Kosten-Nutzen-Analyse besteht im Kern in einer Opportunitätskostenanalyse. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und wie sehr sich die Investition in eine Maßnahme – hier in die vermittlungsnahen Dienstleistungen (§§ 37, 37c, 421g, 421i SGB III) – kurzfristig auf Einsparungen bei Transferzahlungen nach SGB III (Alg, Alhi) auszahlt. Konkret wird untersucht, wie hoch der Einspareffekt bei Transferleistungen ist und ob sich die Investitionen durch eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit amortisieren.

Diese letzte Frage kann für die Jahre 2003 und 2004 mit einem eindeutigen Nein beantwortet werden. Keines der vier untersuchten Vermittlungsinstrumente amortisiert sich innerhalb des Beobachtungszeitraums. Weder die Vergabe der Vermittlung durch Dritte (§ 37 SGB III) noch die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins führt unter Konstanzhaltung aller Merkmale der Teilnehmer- und der Nichtteilnehmergruppe zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeit. Die Kosten der Maßnahme schlagen deshalb vollständig ohne Einsparungen bei den Transferzahlungen zu Buche. Die beiden Maßnahmen kosten mit rd. 1.900 und rd. 1.600 Euro annähernd gleich viel. Selbst wenn es gelänge, durch eine Verbesserung der Teilnehmerzuweisung oder der Maßnahmeequalität die Wirkung zu verbessern, ist eine kurzfristige Amortisierung nicht in Sicht.

Die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III ist in zweifacher Hinsicht günstiger. Zum einem kosteten die Maßnahmen im Betrachtungszeitraum 2003/2004 vermutlich wegen der Teilung in einen Pauschalanteil und einen erfolgsabhängigen Anteil nicht so viel wie die Vermittlung durch Dritte und der Vermittlungsgutschein. Zum anderen wirken sich die Maßnahmen im Durchschnitt positiv auf die Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer aus. Mit einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer von 1,1 Monaten sind entsprechende Einsparungen beim Leistungsbezug verbunden. Die Maßnahme ist deshalb mit gut 400 Euro im Saldo entsprechend günstiger. Bei einer Verbesserung der Maßnahmeeffektivität um einen weiteren Monat wäre sogar eine kostenneutrale Lösung zu erreichen.

Der Verleih von Arbeitslosen im Rahmen einer Personal-Service-Agentur ist mit großem Abstand das teuerste der vier untersuchten Eingliederungsinstrumente. Der Einsatz in einer PSA verlängert im Vergleich zur Kontrollgruppe die durchschnittliche Arbeitslosigkeit um fast einen Monat; gleichzeitig liegen die monatlichen Kosten weit über den ansonsten entstandenen Transferleistungen. Im Saldo ergeben sich damit Mehrkosten von fast 5.700 Euro je Fall. Diese Mehrkosten könnten theoretisch nur durch eine Halbierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit erreicht werden. Dies ist alles in allem eine wohl eher unrealistische Annahme. So, wie die Personal-Service-Agenturen derzeit aufgestellt sind, sind sie weder effektiv noch effizient und selbst unter Berücksichtigung von möglichen Alternativkosten wie z. B. Eingliederungszuschüssen oder Ähnlichem noch immer ein teures Instrument.

V. Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II – Organisation und Stand der Umsetzung

Fragestellung, Methoden, Datenquellen

Ergänzend zu den Vermittlungsprozessen in den Arbeitsagenturen umfasst der Auftrag für das Modul 1a der Hartz-Evaluation auch die Untersuchung von Vermittlungsprozessen der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) nach § 44b SGB II. Im Zentrum der Betrachtung sollen die Prozessabläufe und der Einsatz von aktivierenden und vermittlungsnahen Aktivitäten und Maßnahmen stehen. Insbesondere soll der Blick auf den Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen (§§ 37, 37c, 421g und 421i SGB III) gerichtet werden. Diese Instrumente gehören auch zum Leistungskatalog der ARGE (§ 16 Abs. 1 SGB II) und können nach Ermessen der ARGE auch für die Arbeitslosen im Regelkreis des SGB II eingesetzt werden.

Die ARGEen haben vor nicht einmal einem halben Jahr ihre Arbeit aufgenommen. Nach der Vorgeschichte der Verabschiedung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch im Dezember 2003 sowie des ergänzenden Optionsgesetzes von Mitte 2004 war be-

reits bei der Konzeption der Evaluation nicht damit zu rechnen, dass im Bericht 2005 schon dezidierte Ergebnisse über die Vermittlungsprozesse vorgelegt werden können. Eine Untersuchung der Vermittlungsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften ist nicht vor Herbst 2005 sinnvoll. Jede vorher durchgeführte Untersuchung könnte bestenfalls Zwischenstände im Aufbauprozess einfangen. Um den Regelbetrieb abzubilden, sind im Herbst und Winter Fallstudien in zehn Arbeitsgemeinschaften sowie eine schriftliche Befragung von 180 ARGEn Anfang 2006 geplant.

Um trotzdem bereits erste Tendenzen aus den Arbeitsgemeinschaften im Rahmen dieses Berichtes aufzeigen zu können, wurde die Vollerhebung bei den 179 Agenturen genutzt, um einige Angaben und Einschätzungen über die Agenturleitungen einzuholen. Im Fokus stand die Frage, wie die vertraglichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine gemeinsame Eingliederungsarbeit der Agenturen und Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung nach SGB II sind und wie der Stand der Umsetzung aus der Beobachtung der Agenturleitungen ist.

Die Grundgesamtheit, über die berichtet wird, sind die 340 Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, die es zum Erhebungszeitpunkt im Frühjahr 2005 gab. Damals hatten sich 30 Kommunen und Agenturen noch nicht auf die Errichtung einer ARGE verständigt und erledigten ihre Aufgaben getrennt. In weiteren 69 Kommunen gibt es ein Optionsmodell gemäß der Experimentierklauseln nach § 6 SGB II.

Ergebnisse

Im Rahmen der schriftlich-postalischen Befragung wurden Angaben über den Umsetzungsstand von insgesamt 305 ARGEn gemacht. 78 % dieser ARGEn sind den Empfehlungen der BA und einiger Länder gefolgt und haben die Organisation als öffentlich-rechtliche Gesellschaft eingerichtet. Die übrigen sind privatrechtlich organisiert, wobei 5 % als gemeinnützige GmbH operieren. Nur in 6 % der Fälle wurde eine kommunale Stelle (z. B. Beschäftigungsförderung), die kein echter Dritter im Sinne des Gesetzes ist, an der ARGE beteiligt.

Die Geschäftsführer der ARGEn sind sehr unterschiedlich mit Handlungskompetenzen ausgestattet. Nur in 54 % der ARGEn verfügt der Geschäftsführer über die Dienstaufsicht über das ihm zugeteilte Personal. Seine Aufsichtsmöglichkeiten sind im Wesentlichen auf die Fachaufsicht beschränkt, die in neun von zehn Fällen bei ihm liegt. Das Recht, eigenes Personal einzustellen, sieht der ARGE-Vertrag i. d. R. nicht vor. Die Steuerungs- und Führungsmöglichkeiten durch die Geschäftsführung der ARGE sind damit äußerst begrenzt. Die entscheidenden personalrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten verbleiben bei den beiden Behörden, der Agentur und der Kommunen.

Als Neuerung gegenüber dem Dritten Sozialgesetzbuch ist im SGB II die Möglichkeit für eine ganzheitliche Betreuung und Vermittlung der Hilfebedürftigen verankert. Die Agentur für Arbeit übernimmt alle Vermittlungs- und Aktivierungsaufgaben sowie die Trägerschaft für die Arbeitsgelegenheiten. Ein Novum des Gesetzes ist das Angebot von psychosozialen Betreuungsleistungen. Sie umfassen Angebote der Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie Angebote psychosozialer Betreuung (§§ 16 Abs. 2 SGB II). Diese Aufgaben fallen in die Zuständigkeit der Kommunen. Um Durchgriffe des Bundes auf die grundgesetzlich verankerte kommunale Selbstverwaltung zu verhindern, bedarf die eigenständige Wahrnehmung dieser psychosozialen Betreuungsleistungen einer formalen Übertragung an die ARGE.

Diese Übertragung hat bislang allerdings nur bei einem Fünftel der ARGEn stattgefunden. Bei vier von fünf Arbeitsgemeinschaften bedarf es also der Beauftragung an die Kommunen oder Dritter, um solche Leistungen überhaupt anbieten zu können. In der Mehrheit der ARGEn verfügen die persönlichen Ansprechpartner also gar nicht autonom über diese Ressourcen.

Ein zweites Moment, das aus der Sozialhilfepraxis und aufgrund positiver Erfahrungen aus Modellprojekten im SGB II verankert wurde, ist das Prinzip des Fallmanagements. Im Sinne einer ganzheitlichen Betreuung sollen Elemente der Vermittlung und der Beratung, aber auch der sozialen Betreuung damit verknüpft werden können. Wie die Leistungen der ARGEn organisatorisch verbunden werden, lässt das Gesetz offen. Es verwendet nicht einmal den Begriff Fallmanagement; lediglich in der Gesetzesbegründung ist davon die Rede. Durch die explizite Verankerung eines persönlichen Ansprechpartners für jeden Kunden soll offensichtlich verhindert werden, dass der Betreuungs- und der Vermittlungsprozess auseinander fallen. Die ARGEn haben diese Anforderung unterschiedlich umgesetzt: Zwei Drittel haben für das Fallmanagement einen spezifischen Aufgabenbereich eingerichtet. Dagegen verankert mehr als ein Drittel das Fallmanagement als Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners. Den Intentionen der Hartz-Kommission und den Vorgaben des Gesetzes (§ 3 Abs. 2 SGB II) folgend haben vier von fünf Arbeitsgemeinschaften ein eigenes Fallmanagement für Jugendliche eingerichtet.

Auf die Bitte, den Stand der Aufgabenumsetzung in den ARGEn einzuschätzen, zeichnen die Agenturleitungen das Bild von einer noch im Aufbau befindlichen Organisation. Am weitesten gediehen ist demnach die Bearbeitung der Alg-2-Leistungen. Hier sieht sich ein Viertel auf dem aktuellen Stand, die Hälfte schätzt den Stand als weitgehend aktuell ein. Allerdings hinkt ein Viertel bei der Umsetzung deutlich hinter den Zielen hinterher. Bei der Umsetzung des Fallmanagements zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Völlig hinter den Plänen läuft offensichtlich die Umsetzung von Eingliederungsvereinbarungen hinterher. Anders als im SGB III haben Eingliederungsvereinbarungen unter SGB II einen wesentlich höheren Verbindlichkeitscharakter für den Hilfesuchenden, seine Bedarfsgemeinschaft und nicht zuletzt auch für die

ARGE. Die Tatsache, dass lediglich 4 % der ARGE n sich auf aktuellem Stand sehen und 42 % auf einem guten Weg dahin, genau die Hälfte aber deutliche Umsetzungsdefizite feststellt, zeigt, dass zentrale Momente der Vermittlungs- und Eingliederungsarbeit in den Arbeitsgemeinschaften noch nicht umgesetzt sind. Diese Einschätzungen zeichnen das Bild einer Organisation, die erst noch im Aufbau begriffen ist und den Stand eines Regelbetriebs noch nicht erreicht hat. Die Ergebnisse belegen, dass der Aufbau Zeit braucht und die volle Handlungsfähigkeit noch bei weitem nicht erreicht ist.

Da die Kommunikation zwischen BA und den Kommunen nicht immer einfach verlaufen ist, wurde abschließend noch nach einer Einschätzung gefragt, wie aus Sicht der Agenturen die Zusammenarbeit mit den kommunalen Partnern der ARGE n verläuft. Die Ergebnisse zeigen eine insgesamt erfreuliche Tendenz. In gut einem Fünftel wird die Zusammenarbeit als sehr gut bewertet; fast zwei Drittel bezeichnen sie als eher gut. Lediglich in 14 % der Fälle wird das Signal gegeben, dass die Zusammenarbeit problematisch ist. Angesichts der mancherorts schwierigen Vertragsverhandlungen vermittelt das Stimmungsbild die Hoffnung, dass den Partnern an einer konstruktiven Zusammenarbeit gelegen ist. Nicht zuletzt wird u. E. dabei eine Rolle spielen, ob die ARGE n zunehmend die Handlungsfreiheiten zur Gestaltung ihrer Aufgaben bekommen. Dazu gehört nicht zuletzt die Möglichkeit, über die entsprechenden Ressourcen verfügen zu können. Dies betrifft einerseits Handlungs- und Gestaltungsspielraum in Fach- und Dienstaufsichtsaufgaben und insbesondere auch die Zugangsmöglichkeiten zu den Vermittlungsinstrumenten von SGB III und andererseits die Ressourcen der vermittlungsunterstützenden sozialpflegerischen Beratungs- und Betreuungsangebote. Wie diese Rahmenbedingungen sich auf die konkrete Gestaltung der Vermittlung und Eingliederungsprozesse auswirken, wird auch im Rahmen der weiteren Implementationsanalysen zu untersuchen sein.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung zum vorliegenden Bericht.....	51
1.1	Ausrichtung des Evaluationsmoduls	51
1.2	Durchführung	54
1.2.1	Projektmodul 1: Geschäftsdatenanalyse	56
1.2.2	Projektmodul 2: Implementationsanalysen.....	57
1.2.3	Projektmodul 3: Standardisierte Befragung von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften	61
1.2.4	Projektmodul 4: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungs- prozesse bei Bewerbern.....	62
1.3	Zum vorliegenden Bericht	64
2	Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung	67
2.1	Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse im neuen Kundenzentrum.....	71
2.1.1	Grundlagen zum neuen Kundenzentrum (KuZ)	72
2.1.1.1	Vorgeschichte	72
2.1.1.2	Die Konzeption.....	73
2.1.2	Neuausrichtung der arbeitnehmerorientierten Vermittlung.....	78
2.1.2.1	Kundenstrommanagement in den Arbeitsagenturen	78
2.1.2.2	Zu- und Vorarbeiten zur Vermittlungsberatung durch Eingangszone und ServiceCenter	80
2.1.2.3	Das Vermittlungsberatungsgespräch	82
2.1.2.4	Arbeitnehmerorientierte Vermittlung und Handlungs- programme.....	90
2.1.2.5	Weitere Befragungsergebnisse (und Zwischenergebnisse)	97
2.2	Profiling und Eingliederungsvereinbarungen	98
2.2.1	Grundlagen zu Profiling und Eingliederungsvereinbarungen	98
2.2.1.1	Profiling in Deutschland	98
2.2.1.2	Profiling: Forschungsstand	99
2.2.1.3	Profiling und Eingliederungsvereinbarungen: Ergebnisse für das Bundesgebiet auf der Grundlage aggregierter Daten	101
2.2.2	Implementationspraxis Profiling	107
2.2.3	Implementationspraxis Eingliederungsvereinbarungen.....	112

2.3	Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung.....	115
2.3.1	Geschäftspolitische Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung	116
2.3.2	Implementation der arbeitgeberorientierten Vermittlung	117
2.3.3	Die Rolle des Bereichsleiters/Teamleiters Arbeitgeber	120
2.3.4	Aufgabenprofile der arbeitgeberorientierten Vermittler und Organisation der arbeitgeberorientierten Vermittlung	122
2.3.5	Arbeitgeber-Kundensteuerung	122
2.3.6	SteA-Qualität und Qualitätsstandards der Dienstleistungen	125
2.3.7	Unterstützung der Stellenbesetzung durch Vermittlungs- vorschläge	127
2.3.8	Kundensegmentierung und Arbeitgeber-Matchingstrategien	128
2.3.9	Außendienste und Akquisition	132
2.3.10	Vermittlungsberatung Arbeitgeber: Zusammenfassung unter Berücksichtigung weiterer Ergebnisse von Agentur- und Betriebsbefragung	137
2.3.11	Sonstige Tätigkeiten der arbeitgeberorientierten Vermittler	142
2.3.12	Zusammenarbeit Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Bereich Vermittlung	143
2.4	Neuausrichtung Aktivierung	143
2.4.1	Ziele und rechtliche Grundlagen zur Neuausrichtung Aktivierung.....	143
2.4.1.1	Frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job Vermittlung	143
2.4.1.2	Neuregelung zur Zumutbarkeit (§ 121 SGB III)	146
2.4.1.3	Neuregelung der Sperrzeiten.....	147
2.4.2	Neuausrichtung der Bewerberaktivierung: Ergebnisse für das Bundesgebiet auf der Grundlage aggregierter Geschäftsdaten	152
2.4.2.1	Datenverfügbarkeit.....	152
2.4.2.2	Fragestellungen	153
2.4.2.3	Entwicklung der Sperrzeiten im Bundesgebiet	153
2.4.3	Neuausrichtung der Bewerberaktivierung: Ergebnisse aus den Fallagenturen und den Agenturbefragungen.....	160
2.4.3.1	Frühzeitige Meldepflicht und Job-to-Job-Vermittlung.....	160
2.4.3.2	Implementation Neue Zumutbarkeit.....	168
2.4.3.3	Implementation Sperrzeiten	171
2.4.3.4	Übergreifende Aktivierungsstrategien der Agenturen	182
2.5	Zusammenfassung und Bewertung	184
2.5.1	Zur Neuausrichtung der Vermittlung insgesamt	184
2.5.2	Kritische Punkte bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung	187
2.5.2.1	Zum neuen Profiling – Standortbestimmung.....	187
2.5.2.2	Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer	188
2.5.3	Kritische Punkte bei der Vermittlungsberatung Arbeitgeber.....	192

2.5.4	Übergreifende Problempunkte bei der Arbeitsvermittlung.....	192
2.5.4.1	Optimierung der Zusammenarbeit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbereich Vermittlung	192
2.5.4.2	Dienstleistungsorientierung und -portfolio in der Arbeitsvermittlung.....	193
2.5.5	Neuausrichtung der Bewerberaktivierung	195
2.5.5.1	Frühzeitige Meldung und Job-to-Job-Vermittlung	195
2.5.5.2	Zumutbarkeit	196
2.5.5.3	Sperrzeiten.....	197
3	Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums	199
3.1	Evaluationsdesign.....	199
3.1.1	Überblick.....	199
3.1.2	Datenbasis.....	201
3.1.3	Stichprobe	201
3.1.4	Gewichtung.....	202
3.1.5	Definition der Zielgrößen/Ergebnisvariablen	203
3.1.6	Die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment	204
3.1.7	Auswahl der Kontrollagenturen	205
3.1.8	Identifikation des KuZ-Effekts.....	207
3.1.9	Beobachtungszeitraum.....	208
3.1.10	Verdrängungs- und Einführungseffekte.....	210
3.2	Zwischenergebnisse	211
3.2.1	Vorbemerkungen	211
3.2.2	Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 bis 2004.....	212
3.2.3	Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ	225
3.2.4	Fazit.....	235
4	Implementations- und Prozessanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen	237
4.1	Einführung.....	237
4.1.1	Hintergrund und Fragestellung	237
4.1.2	Aufbau des Kapitels	239

4.2	Vorstellung und Diskussion der Instrumente	240
4.2.1	Die Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB III	240
4.2.1.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers.....	240
4.2.1.2	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur.....	242
4.2.1.3	Forschungsstand.....	247
4.2.2	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III.....	250
4.2.2.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers.....	250
4.2.2.2	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur.....	251
4.2.2.3	Forschungsstand.....	256
4.2.3	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	258
4.2.3.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers.....	258
4.2.3.2	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur.....	260
4.2.3.3	Forschungsstand.....	265
4.2.4	Vermittlungsgutschein (VGS) nach § 421 g SGB III.....	266
4.2.4.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers.....	266
4.2.4.2	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur.....	268
4.2.4.3	Forschungsstand.....	276
4.2.5	Zusammenfassung	279
4.3	Implementation als Kontraktmanagement	280
4.3.1	Einführung: Der Kontraktmanagement-Zyklus	280
4.3.2	Zentraler Einkauf als Rahmen für lokale Implementation.....	283
4.3.2.1	Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens	285
4.3.2.2	Zentralisierung der Vergabeentscheidungen in den Regionalen Einkaufszentren (REZ)	287
4.3.2.3	Standardisierung der Leistungen	288
4.3.2.4	Die veränderten Rahmenbedingungen im Urteil der Akteure.....	289
4.3.3	Der Einkaufsprozess	295
4.3.3.1	Planung und Entscheidungskalkül der Agenturen	295
4.3.3.2	Ausschreibung	312
4.3.3.3	Auswahl und Vertragsabschluss	321
4.3.4	Der Umsetzungsprozess	326
4.3.4.1	Der Regelprozess für die PSA	329
4.3.4.2	Der Regelprozess für die Beauftragung Dritter nach § 37	331
4.3.4.3	Der Regelprozess für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i	332
4.3.4.4	Schlüsselthemen für die Kooperation vor Ort	334
4.3.5	Die Instrumente aus Sicht der Agenturen	343
4.3.6	Zusammenfassung	349

4.4	Prozessanalyse zum Vermittlungsgutschein	352
4.4.1	Die Umsetzung	352
4.4.1.1	Ausgabestrategie der Agenturen für Arbeit.....	352
4.4.1.2	Informationsprobleme	355
4.4.1.3	Qualität der privaten Vermittler	357
4.4.1.4	Anreizstruktur und Anerkennung von Vermittlungen	359
4.4.1.5	Matchingstrategien privater Arbeitsvermittlung.....	361
4.4.1.6	Der Vermittlungsgutschein aus Sicht der Agenturen	379
4.4.2	Fazit: Bewertung des Instruments Vermittlungsgutschein	380
4.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	383
4.5.1	Zusammenfassung	383
4.5.2	Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an Kategorien des Kontraktmanagements	385
4.5.3	Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an Reformzielen der Bundesagentur für Arbeit	387
4.5.4	Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an den instrumentenspezifischen Zielen des Gesetzgebers.....	388
4.5.5	Ausblick	392
5	Quantitative Wirkungsanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen	395
5.1	Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse	395
5.2	Datengrundlage.....	398
5.2.1	Geschäftsdaten	399
5.2.2	Zusatzerhebung bei Teilnehmern und einer Vergleichs- gruppe – Ergänzende Befragungsdaten	401
5.2.2.1	Untersuchungskohorten.....	403
5.3	Bildung geeigneter Kontrollgruppen (Matching-Verfahren).....	407
5.3.1	Schlussfolgerungen für das Untersuchungskonzept.....	409
5.4	Hauptergebnisse	417
5.4.1	Definition der Zielgrößen	417
5.4.2	Vergleich der Integrationsquoten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern: Zeitpunktbezogener Differenzschätzer.....	417
5.4.3	Übergangsraten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern auf Basis des Kaplan-Meier-Schätzers	426
5.4.4	Verweildauern bis Aufnahme einer Beschäftigung auf Basis von Kaplan-Meier-Schätzer	433
5.4.5	Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt: Übergangs- ratenmodell.....	443
5.4.6	Nachhaltigkeit.....	453

5.5	Kosten und Effizienz	460
5.5.1	Zur Methodik der Effizienzanalyse	460
5.5.1.1	Grundlegende Überlegungen.....	460
5.5.1.2	„Opportunitätsausgaben“ als Bezugsgröße der Effizienzanalyse	462
5.5.1.3	Ablauf der Effizienzanalyse.....	463
5.5.2	Effizienzanalyse - die vier Integrationsmaßnahmen im Vergleich.....	469
5.5.3	Alternativrechnungen	472
5.6	Zusammenfassung und Bewertung	474
6	Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II im Frühjahr 2005	481
6.1	Gesetzeslage, Intention des Gesetzgebers	481
6.2	Design und Stand der Implementationsanalyse	484
6.3	Ergebnisse der Grunderhebung.....	487
6.3.1	Die Grundgesamtheit	487
6.3.2	Rechtsform und rechtliche Eigenständigkeit der Arbeits- gemeinschaften	490
6.3.3	Übertragung von Eingliederungsleistungen nach §16 SGB II	495
6.3.4	Das Fallmanagement	499
6.3.5	Stand der Umsetzung.....	503
6.3.6	Zusammenarbeit mit den Kommunen	506
6.4	Veränderte Rahmenbedingungen für die Agenturen durch SGB II.....	507
6.4.1	Mehrere Arbeitsgemeinschaften im Agenturbezirk	507
6.4.2	Kommunale Optionsmodelle im Agenturbezirk	509
6.4.3	Personalüberleitungen und -abbau durch Einführung des SGB II	510
6.5	Resümee.....	513
	Tabellenverzeichnis	39
	Abbildungsverzeichnis	41
	Abkürzungsverzeichnis	47
	Literaturverzeichnis	517

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1-1:	Evaluationsdesign Modul 1a	55
Tabelle 2.1-1:	Handlungsprogramme Arbeitnehmer	77
Tabelle 2.1-2:	Arbeitnehmer-Kundenstrommanagement in der Arbeits- vermittlung, Gesamtdeutschland	79
Tabelle 2.1-3:	Arbeitnehmer-Kundenstrommanagement in der Arbeits- vermittlung, zehn Fallagenturen	80
Tabelle 2.2-1:	Einsatz von Profiling bei Maßnahmen durch Dritte	109
Tabelle 2.2-2:	Beratungsthemen bei Maßnahmen durch Dritte	109
Tabelle 2.3-1:	Kundensteuerung Arbeitgeber	124
Tabelle 2.4-1:	Job-to-Job-Vermittlung in den Fallagenturen (Soll/Ist-Vergleich 2004)	161
Tabelle 2.4-2:	Widersprüche und Klagen gegen Sperrzeiten wegen Arbeits- ablehnung (Bundesrepublik gesamt)	182
Tabelle 2.4-3:	Wesentliche Aktivierungsstrategien der Fallagenturen im Jahre 2004	183
Tabelle 3.1-1:	Modell- und Kontrollagenturen	206
Tabelle 3.2-1:	Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (1)	217
Tabelle 3.2-2:	Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (2)	218
Tabelle 3.2-3:	Wirkungsanalyse Kundenzentrum	226
Tabelle 3.2-4:	Multilevelmodell des KuZ-Effekts, Männer	233
Tabelle 3.2-5:	Multilevelmodell des KuZ-Effekts, Frauen	234
Tabelle 4.2-1:	Teilnehmerstruktur PSA	246
Tabelle 4.2-2:	Teilnehmerstruktur Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III	253
Tabelle 4.2-3:	Teilnehmerstruktur Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (§ 421i SGB III)	262
Tabelle 4.2-4:	Ausgegebene Vermittlungsgutscheine	275
Tabelle 4.3-1:	Veränderungen der Rahmenbedingungen, Ziele und handelnde Akteure	289
Tabelle 4.3-2:	Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	297/298
Tabelle 4.3-3:	Bundeseinheitliche Vergütungsregelungen für Personal- Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	308
Tabelle 4.3-4:	Bundeseinheitliche Regelungen zum Ausschreibungsverfahren: Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	320
Tabelle 4.3-5:	Bundeseinheitliche Vorgaben zur fachlichen und wirtschaft- lichen Prüfung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	323

Tabelle 4.3-6:	Koordinationspraxis vermittlungsnaher Dienstleistungen im Überblick	327/328
Tabelle 4.3-7:	Qualitätssicherung durch die Agenturen für Arbeit bei Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	342
Tabelle 5.2-1:	Projektsynopse der CATI-Befragungen im Frühjahr 2005	402
Tabelle 5.2-2:	Überblick über das Stichprobendesign	406
Tabelle 5.3-1:	§ 37 (Beauftragung Dritter) – Vergleich Teilnehmer und Nicht-teilnehmer	412
Tabelle 5.3-2:	§ 421i (Beauftragung Träger) – Vergleich Teilnehmer und Nicht-teilnehmer	413
Tabelle 5.3-3:	§ 421g (VGS ausgegeben) – Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer	414
Tabelle 5.3-4:	§ 421g (VGS eingelöst) – Vergleich Teilnehmer und Nicht-teilnehmer	414
Tabelle 5.3-5:	§ 37c (PSA) – Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer	415
Tabelle 5.4-1:	§ 37 – Average Treatment Effect (ATT)	421
Tabelle 5.4-1a:	§ 37 – Gesamtvermittlung Average Treatment Effect (ATT)	422
Tabelle 5.4-2:	§ 421i – Average Treatment Effect (ATT)	423
Tabelle 5.4-3:	§ 37c – PSA Average Treatment Effect (ATT)	424
Tabelle 5.4-4:	§ 421g – Average Treatment Effect (ATT)	425
Tabelle 5.4-5:	§ 37 – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt	428
Tabelle 5.4-5a:	§ 37 – Gesamtvermittlung Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt	429
Tabelle 5.4-6:	§ 421i – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt	430
Tabelle 5.4-7:	§ 37c – PSA Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt	431
Tabelle 5.4-8:	§ 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt	432
Tabelle 5.4-9:	§ 37 – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung	438
Tabelle 5.4-9a:	§ 37 – Gesamtvermittlung Mittlere Verweildauern	439
Tabelle 5.4-10:	§ 421i – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung	440
Tabelle 5.4-11:	§ 37c – PSA Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung	441
Tabelle 5.4-12:	§ 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung	442
Tabelle 5.4-13:	Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt	455
Tabelle 5.5-1:	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse	471
Tabelle 5.5-2:	Fiktive Kosten-Nutzen-Analyse: Alternative I	472
Tabelle 5.5-3:	Fiktive Kosten-Nutzen-Analyse: Alternative II	473
Tabelle 6.2-1:	Qualitative Fallstudien in 10 Arbeitsgemeinschaften	485
Tabelle 6.3-1:	Organisation der Trägerschaft in den Kommunen	489
Tabelle 6.3-2:	Stand der Umsetzung nach Rechtsform der ArGe	505
Tabelle 6.4-1:	Personalüberleitungen und -abbau durch Einführung des SGB II	512

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1-1:	Ablauforganisation im Kundenzentrum.....	75
Abbildung 2.1-2:	Kundenzentrum-Prozesskennziffern Vermittlung, Modell-agenturen.....	85/86
Abbildung 2.1-3:	Kundenzentrum-Prozesskennziffern Vermittlung, erste Welle	87
Abbildung 2.2-1:	Profiling insgesamt (BA und Dritte) 2002 bis 2004 bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen.....	103
Abbildung 2.2-2:	Profiling insgesamt (BA und Dritte) im Jahre 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Verteilung auf Agenturebene	104
Abbildung 2.2-3:	Eingliederungsvereinbarungen durch BA abgeschlossen insgesamt, 2002 bis 2004, bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet.....	105
Abbildung 2.2-4:	Eingliederungsvereinbarungen bezogen auf Profiling insgesamt 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet.....	106
Abbildung 2.2-5:	Heutiger Stellenwert von Profiling und zusätzlichem Tiefenprofiling	110
Abbildung 2.2-6:	Erbringung von Tiefenprofiling.....	111
Abbildung 2.2-7:	Anteil der Neukunden, mit denen eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen wird	113
Abbildung 2.2-8:	Stellenwert von Eingliederungsvereinbarungen	114
Abbildung 2.3-1:	Handlungsprogramme Arbeitgeber: Matchingdifferenzierung	130
Abbildung 2.3-2:	Wichtigkeit von Zielen im Außendienst.....	133
Abbildung 2.3-3:	Wichtigkeit von Kriterien/Verfahren für das Controlling der Außendienste.....	135
Abbildung 2.3-4:	Wichtigkeit und Zufriedenheit mit Methoden der Stellenakquise....	136
Abbildung 2.3-5:	Entwicklung der quantitativen Ergebnisse bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Beginn der Hartz-Reform.....	138
Abbildung 2.3-6:	Entwicklung der qualitativen Ergebnisse bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Beginn der Hartz-Reform.....	139
Abbildung 2.3-7:	Entwicklung der Qualität von Beratung und Vermittlung verglichen mit der Zeit vor Beginn der Hartz-Reformen	140
Abbildung 2.3-8:	Zufriedenheit von Arbeitgebern nach der Meldung offener Stellen mit verschiedenen Aspekten.....	141
Abbildung 2.3-9:	Wichtigkeit verschiedener Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit aus Sicht der Betriebe.....	142
Abbildung 2.4-1:	Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	154
Abbildung 2.4-2:	Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	155
Abbildung 2.4-3:	Erhobene Widersprüche bezogen auf ausgesprochene Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit.....	157
Abbildung 2.4-4:	Erhobene Klagen bezogen auf ausgesprochene Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	158

Abbildung 2.4-5:	Brutto- und Netto-Sperrzeitenquote Nr. 2 (Ablehnung einer zumutbaren Arbeit)	160
Abbildung 2.4-6:	Einsatz verschiedener Aktivitäten bei der Job-to-Job-Vermittlung	165
Abbildung 2.4-7:	Offensives Agieren auf Basis der neuen Zumutbarkeitsregeln mit überregionalen Vermittlungsangeboten gegenüber ledigen Arbeitsuchenden	169
Abbildung 2.4-8:	Entwicklung der Ausgaben für Mobilitätshilfen	171
Abbildung 2.4-9:	Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme in den Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt	173
Abbildung 2.4-10:	Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme in den Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt	174
Abbildung 2.4-11:	Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit in den zehn Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt	176
Abbildung 2.4-12:	Häufigkeit des Einsatzes verschiedener Instrumente zur Aktivierung von Bewerbern durch die Arbeitsagenturen	177
Abbildung 2.4-13:	Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit – Verteilung auf Agenturebene	180
Abbildung 2.4-14:	Anzahl der Sperrzeiten und der Widersprüche in der AA 07 wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit	181
Abbildung 2.4-15:	Aktivierende Wirkung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente	184
Abbildung 3.1-1:	Beobachtungszeiträume nach Quartalen	209
Abbildung 3.2-1:	Zugänge in Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 (1)	215
Abbildung 3.2-2:	Zugänge in Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 (2)	215
Abbildung 3.2-3:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung	219
Abbildung 3.2-4:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2004, Westdeutschland	219
Abbildung 3.2-5:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2004, Ostdeutschland	220
Abbildung 3.2-6:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, Deutschland	222
Abbildung 3.2-7:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, West	223
Abbildung 3.2-8:	Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, Ost	224
Abbildung 3.2-9:	Graphischer Vergleich Modell-/Kontrollagenturen Ost (1)	229
Abbildung 3.2-10:	Graphischer Vergleich Modell-/Kontrollagenturen Ost (2)	230
Abbildung 4.2-1:	PSA-Bestand 2003 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet	243
Abbildung 4.2-2:	Eintritte in PSA 2003 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet	244
Abbildung 4.2-3:	Eintritte in PSA 2003 bis 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet	245

Abbildung 4.2-4:	Eintritte in PSA 2003 bis 2004 bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen – Unterschiede nach Bundesgebiet und Geschlecht.....	247
Abbildung 4.2-5:	Eintritte in PSA bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland insgesamt.....	248
Abbildung 4.2-6:	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III 2004 – Eintritte nach Bundesgebiet.....	252
Abbildung 4.2-7:	Eintritte Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet	254
Abbildung 4.2-8:	Eintritte bei beauftragten Dritten nach § 37 SGB III 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet und Geschlecht.....	255
Abbildung 4.2-9:	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III: Anteil der Eintritte bei Dritten mit gesamter Arbeitsvermittlung an allen Eintritten bei Dritten – Unterschiede nach Bundesgebiet	256
Abbildung 4.2-10:	Eintritte in Beauftragung Dritter nach § 37 bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt.....	257
Abbildung 4.2-11:	Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III 2003 und 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet	261
Abbildung 4.2-12:	Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III 2003 und 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet.....	263
Abbildung 4.2-13:	Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (§ 421i SGB III) bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt	264
Abbildung 4.2-14:	Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet.....	269
Abbildung 4.2-15:	Anteil ausgegebener Vermittlungsgutscheine an alle Berechtigten 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet	270
Abbildung 4.2-16:	Anteil der eingelösten Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt an allen ausgegebenen – Unterschiede nach Bundesgebiet.....	271
Abbildung 4.2-17:	Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 bezogen auf alle Berechtigten (Arbeitslose > 3 Monate) – Unterschiede nach Geschlecht und Bundesgebiet.....	272
Abbildung 4.2-18:	Anteil der eingelösten Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt an allen ausgegebenen – Unterschiede nach Geschlecht	273
Abbildung 4.2-19:	Nachhaltigkeit der Beschäftigung nach Art des Vermittlungsgutscheins 2002 bis 2004	276

Abbildung 4.2-20:	Ausgegebene Vermittlungsgutscheine standardisiert auf Berechtigte (> 3 Monate Arbeitslose) 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt	277
Abbildung 4.3-1:	Phasen im Kontraktmanagement	282
Abbildung 4.3-2:	Auswirkungen des zentralisierten Einkaufs aus Sicht der Agenturen	291
Abbildung 4.3-3:	Teilnahmeplätze: Instrumente Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III in den zehn Fallagenturen (2004)	302
Abbildung 4.3-4:	Teilnahmeplätze für Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III (2004) je Bestand an Arbeitslosen im Dezember 2003, zehn Fallagenturen	303
Abbildung 4.3-5:	Teilnahmeplätze für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III (2003 und 2004) je Bestand an Arbeitslosen im Dezember 2003, zehn Fallagenturen	304
Abbildung 4.3-6:	Instrumente Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i und Personal-Service-Agenturen aus Sicht der Arbeitsagenturen	306
Abbildung 4.3-7:	Losgrößen: Zentrale Ausschreibung der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III im Jahre 2004	314
Abbildung 4.3-8:	Zuweisungspraxis der Agenturen für Arbeit bei Personal-Service-Agenturen – Aussagen bundesweit	336
Abbildung 4.3-9:	Auslastungsgrad: Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, zehn Fallagenturen (2004)	338
Abbildung 4.3-10:	Zufriedenheit der Teilnehmer mit den Instrumenten Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	344
Abbildung 4.3-11:	Ziele und Zielerreichung bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 aus Sicht der Agenturen für Arbeit	345
Abbildung 4.3-12:	Ziele und Zielerreichung bei der Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung nach § 37 aus Sicht der Agenturen für Arbeit	346
Abbildung 4.3-13:	Ziele und Zielerreichung bei Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i aus Sicht der Agenturen für Arbeit	347
Abbildung 4.3-14:	Die Personal-Service-Agentur aus Sicht der Agenturen	348
Abbildung 4.3-15:	Kosten-Nutzen-Bewertung der Agenturen zu PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III	349
Abbildung 4.3-16:	Die Beauftragung Dritter mit der Arbeitsvermittlung aus Sicht der Agenturen für Arbeit	350
Abbildung 4.4-1:	Suchprozess: Hilfestellung durch die Agenturen für Arbeit (nach Region)	365

Abbildung 4.4-2:	Suchprozess: Barrieren zur Einlösung von Vermittlungsgutscheinen.....	368
Abbildung 4.4-3:	Suchprozess: Schwierigkeiten, geeignete private Vermittler zu finden (nach höchstem Ausbildungsabschluss).....	369
Abbildung 4.4-4:	Suchprozess: Schwierigkeiten, geeignete private Vermittler zu finden (nach Strategietyp).....	370
Abbildung 4.4-5:	Suchprozess: Schwierigkeiten, geeignete private Vermittler zu finden (nach Jahr der Ausgabe des Vermittlungsgutscheins) ...	371
Abbildung 4.4-6:	Gründe für Nichtbeauftragung privater Vermittler durch Besitzer von Vermittlungsgutscheinen (nach Strategietyp)	372
Abbildung 4.4-7:	Gründe für Nichtbeauftragung privater Vermittler durch Besitzer von Vermittlungsgutscheinen (nach Geschlecht)	373
Abbildung 4.4-8:	Gründe für keine Stellenangebote beauftragter privater Vermittler (nach Jahr der Ausgabe des Gutscheins).....	374
Abbildung 4.4-9:	Vermittlungserfolg privater Vermittler: Stellenangebot angenommen durch Kunden mit Vermittlungsgutschein (nach Strategietyp)	375
Abbildung 4.4-10:	Vermittlungserfolg privater Vermittler: Stellenangebot angenommen durch Kunden mit Vermittlungsgutschein (nach Alter)	376
Abbildung 4.4-11:	Gründe für Nichteinlösung ausgegebener Vermittlungsgutscheine aus Sicht der Agenturen.....	377
Abbildung 4.4-12:	Zufriedenheit der Besitzer von Vermittlungsgutscheinen mit beauftragten privaten Vermittlern	378
Abbildung 4.4-13:	Der Vermittlungsgutschein aus Sicht der Agenturen.....	380
Abbildung 5.2-1:	Eintrittsquartale der Teilnehmerbefragung im Überblick	404
Abbildung 5.4-1:	§ 37 Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt	434
Abbildung 5.4-2:	§ 421i Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt.....	434
Abbildung 5.4-3:	§ 37c Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt	435
Abbildung 5.4-4:	§ 421g Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt	435
Abbildung 5.4-5:	§ 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit – Gesamt	447
Abbildung 5.4-6:	§ 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit – Gesamt	448
Abbildung 5.4-7:	§ 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit Ost/West	448
Abbildung 5.4-8:	§ 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit Ost/West	449
Abbildung 5.4-9:	§ 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit – Frauen/Männer.....	449
Abbildung 5.4-10:	§ 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit – Frauen/Männer.....	450
Abbildung 5.4-11:	Weitere Einflussfaktoren auf die Integration.....	452
Abbildung 5.4-12:	§ 37 Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt	455
Abbildung 5.4-13:	§ 421i Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt.....	456
Abbildung 5.4-14:	§ 37c Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt.....	456
Abbildung 5.4-15:	§ 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt	457

Abbildung 5.4-16:	§ 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: West.....	457
Abbildung 5.4-17:	§ 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Ost	458
Abbildung 5.4-18:	§ 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Männer.....	458
Abbildung 5.4-19:	§ 421i Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Frauen.....	459
Abbildung 5.5-1:	Modell der Wirkungsanalyse.....	464
Abbildung 5.5-2:	Berechnung der Gesamtkosten	466
Abbildung 5.5-3:	Berechnungsmodus der Opportunitätsausgaben	467
Abbildung 5.5-4:	Berechnung der Effizienz.....	468
Abbildung 5.5-5:	Durchschnittliche Verweildauer ab Beginn der Maßnahme.....	469
Abbildung 6.3.1:	Angaben zur Umsetzung der Trägerschaft im Agenturbezirk.....	490
Abbildung 6.3-2:	Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften	492
Abbildung 6.3-3:	Übertragung von Personalrechten an die Arbeitsgemeinschaften	494
Abbildung 6.3-4:	Übertragung kommunaler Eingliederungsleistungen an die ArGe	498
Abbildung 6.3-5:	Organisation des Fallmanagements	501
Abbildung 6.3-6:	Fallmanagement für Jugendliche.....	502
Abbildung 6.3-7:	Stand der Aufgabenumsetzung	504
Abbildung 6.3-8:	Zusammenarbeit der Partner in der ArGe	506
Abbildung 6.4-1:	Arbeitsgemeinschaften im Agenturbezirk	508
Abbildung 6.4-2:	Kommunale Optionsmodelle im Agenturbezirk	510

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Software zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur/-en
AB	Arbeitsberater
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
Alg (1, 2)	Arbeitslosengeld (1, 2)
Alhi	Arbeitslosenhilfe
Alo	Arbeitslose
AN	Arbeitnehmer
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
AP 3	Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation („Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“)
ARGE, -n	Arbeitsgemeinschaft/-en nach § 44b SGB III
Asu	Arbeitsuchende
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
bac	Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen
BA-SH	BA-Service-Haus
BewA	Bewerberangebot
BGBI	Bundesgesetzblatt
Biodaten	Biographische Daten
BKZ	Berufskennziffern
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BRH	Bundesrechnungshof
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bub	Bearbeitungsunterstützung BewA
BÜE	außerbetriebliche Ausbildung nach § 240 SGB III
CoArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
CoLei/ZND	Zahlungsnachweisdatei
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System
CoSach [NT]	Computerunterstützte Sachbearbeitung
EGB	Eingliederungsbilanz
Egt	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Eingliederungsquote
ESF	Europäischer Sozialfonds

EZN	Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen
FbW	Förderung berufliche Weiterbildung
FF	Freie Förderung
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GF	Geschäftsführer/in Finanzen und Controlling
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsführer/in operativ
GSt	Geschäftsstelle
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IC	Information und Controlling
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
IT	Informationstechnologie
KBL	Kundenbereichsleiter
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
KuZ	BA-Kundenzentrum
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
LZA	Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit
Mobi	Mobilitätshilfen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- ämtern und Trägern der Sozialhilfe
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
NRW	Nordrhein-Westfalen
PP	Fachabteilung Produkte und Programme der BA-Zentrale
PSA	Personal-Service-Agentur
RD	Regionaldirektion
Reha	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SB	Schwerbehinderte
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch
SGB	Sozialgesetzbuch
Sinus	Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH
StA	Beauftragung mit Stellenaquisition
SteA	Stellenangebot
TL	Teamleiter/in

TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer/in
TZ	Teilzeit
UBV	Unterstützung der Beratung und Vermittlung
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt
Verbis	Vermittlungsberatungsinfosystem (Nachfolgesystem CoArb usw.)
VG	Beauftragung mit gesamter Vermittlung
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung
VGS	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)
VGv	Vergabeverordnung
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen
VT-E	Beauftragung mit Aktivierung der Eigenbemühungen/Bewerbungsmanagement
VT-F	Beauftragung mit Feinmanagement
VT-P	Beauftragung mit Profiling
VZ	Vollzeit
WKL	Wirtschaftsklassen
ZAE	Zentrale Auftragsentgegennahme
ZEBRA	Zentrale Betriebsdatenbank
ZEK	Zentraleinkauf
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

1 Einführung zum vorliegenden Bericht

1.1 Ausrichtung des Evaluationsmoduls

Das Arbeitspaket 1a der Hartz-Evaluation untersucht die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, wie sie durch die Vorschläge der Hartz-Kommission umrissen und in den beiden Gesetzespaketen Hartz I bis III verabschiedet wurde. Im weitesten Sinne umfasst Vermittlung alle Aktivitäten und Prozesse, durch die Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammengeführt werden. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers (vgl. u.a. Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ist die zentrale Frage, ob eine Verbesserung der Qualität und der Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen sind.

Konzeptionell lassen sich die Elemente der Neuausrichtung der Vermittlung folgendermaßen zusammenfassen:

- Bewerbersegmentierung: Profiling, Eingliederungsvereinbarungen und Case Management;
- Aktivierung durch frühzeitige Anmeldung, Neuregelung von Zumutbarkeit und Sperrzeiten;
- Vermittlungsnahе Dienstleistungen: Einschaltung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen durch Träger gemäß § 421i SGB III, Vermittlungsgutscheine und Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III).
- Arbeitgeberschnittstelle: Erreichung des zentralen Ziels Erhöhung des Einschaltungsgrads bei optimaler Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess, Arbeitgeberberatung, Unterstützung bei der Stellenbesetzung;
- Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II: die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Bereitstellung von arbeitsmarktpolitischen und Vermittlung unterstützenden Leistungen.

Im Einzelnen geht es damit um:

- die veränderte Vermittlungspraxis in den Agenturen für Arbeit im Rahmen des neuen Kundenzentrums und die Nutzung veränderter Aktivierungsstrategien;

- die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern für vermittlungsnahen Dienstleistungen im Rahmen der PSA, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III sowie
- die Vermittlungsprozesse der Arbeitsgemeinschaften.

Das Evaluationsmodul 1a, mit dessen Durchführung das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft betraut wurden, untersucht die Umsetzung dieser Reformelemente im Rahmen von Implementationsanalysen und ökonometrischen Wirkungsanalysen. Ziele des Vorhabens sind:

- den Stand der Umsetzung der veränderten Vermittlungsprozesse systematisch in seiner Unterschiedlichkeit über die Agenturen für Arbeit zu erfassen und
- die Auswirkungen veränderter Vermittlungsprozesse auf die Vermittlungsqualität und die Arbeitsmarktwirkung zu evaluieren.

Der Begriff der Implementationsanalyse wird in unterschiedlichen Facetten verwendet. Daher ist es sinnvoll, an dieser Stelle zunächst eine Festlegung vorzunehmen. Nach dem Verständnis der Auftragnehmer umfasst die „Implementationsanalyse“ neben der Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen Handlungsauftrags¹ auch die Rahmen- und Handlungsbedingungen, unter denen dieser Umsetzungsprozess erfolgt, sowie die Politikannahme durch die Adressaten. Diesem Verständnis liegt die Vorstellung eines komplexen Handlungssystems zugrunde. Dessen Struktur gilt es zu beleuchten und die analysierten Prozesse und Akteure modellhaft aufeinander zu beziehen. Das WZB und infas verstehen die Implementationsanalyse umfassend, die auch ausdrücklich Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen Einzelinstrumenten im Kontext multipler (nicht eindimensionaler) Zielsetzungen beachtet (vgl. u.a. Schmid 1996).

Die Implementationsanalysen unterziehen die Programmumsetzung und Rahmenbedingungen der Programmdurchführung einer systematischen Analyse. Das Ziel ist, die Art und den Stand der Umsetzung in den Agenturen nachzuvollziehen. Dabei werden Umsetzungsprobleme und -erfahrungen der Praxis und auch nicht intendierte Wirkungen deutlich. Sie liefern außerdem Informationen über nicht beobachtete Rahmendaten und Effekte für die Interpretation und Bewertung der Wirkungsanalysen. Entlang der Strategie der Hartz-Reformen und der Zielsetzungen des Gesetz-

¹ Vgl. u.a. Windhoff-Héretier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a.M. 1987. Eine explorative Analyse zur politischen Rezeption und Umsetzung der Hartz-Reformvorschläge wurde kürzlich von den beiden Kommissionsmitgliedern Jann und Schmid vorgelegt: Jann, Werner und Günter Schmid (Hg.): „Eins zu Eins?“ – Eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Hartzkommissionsberichts. Berlin 2004.

gebers werden die zugrunde liegenden Hypothesen sowie die Wirkungen der Programmelemente prozessorientiert empirisch überprüft.

Ein zentraler Bestandteil der Implementationsanalysen sind qualitative Fallstudien in zehn Agenturbezirken. Sie generieren systematisch empirische Evidenzen zu Umsetzungsprozessen in unterschiedlichen Settings und ermöglichen dabei auch die Gewinnung von Hypothesen. Für die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse reicht die kasuistische Betrachtung in Fallstudien allerdings nicht aus. Vielmehr bedarf die Verallgemeinerung der Ergebnisse einer Prüfung anhand einer Vollerhebung bei allen Agenturen. Durch eine solche Repräsentativstudie werden die Ergebnisse der Fallstudien abgesichert und lassen sich auf die organisatorische Umsetzung aller (derzeit) 179 Agenturen verallgemeinern.

Besonders im Fokus der Implementationsanalyse stehen die Prozesse der Kundenzentren, die vom Kundenmanagement bis zur Arbeitgeberschnittstelle neu organisiert sind und als Prototypen für neue Vermittlungsprozesse stehen.

Die Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse wird nicht nur beschrieben, sondern auch auf ihre Wirkungen untersucht. Mittels ökonometrischer Wirkungsanalysen wird zum einen die Wirkung des Kundenzentrums auf die Integration seiner Kunden in Arbeit untersucht. Das Kundenzentrum-Modell wurde zunächst im Herbst 2003 in der Pilotagentur Heilbronn erprobt, ist seit Januar 2004 in eine Testphase mit insgesamt zehn Agenturen gegangen und wurde im Herbst 2004 um 20 weitere Agenturen ergänzt. Im Laufe des Jahres 2005 soll das Konzept sukzessive in allen Arbeitsagenturen implementiert werden. Auch eine instrumentenspezifische bzw. wirkungsorientierte Evaluation der Arbeitsvermittlung muss die Umstellung auf diese neue Organisationsform berücksichtigen. Unabhängig von dem Umstand, dass die BA insgesamt Gegenstand einer eigenständigen Evaluation (Arbeitspaket 2) ist, prüft eine Wirkungsanalyse mit Hilfe von Geschäftsdaten den Effekt des Kundenzentrums auf die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit.

Darüber hinaus werden in einer instrumentenspezifischen Analyse die vier Eingliederungsinstrumente Personal-Service-Agentur (§ 37c SGB III), Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) auf ihre Wirkung und Effizienz untersucht. Die Wirkungsanalysen geben Antwort auf die Frage, ob mit diesen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit verbessert werden kann. Durch ein entsprechendes Kontrollgruppendesign wird weitgehend sichergestellt, dass die Effekte zwischen einer Teilnehmer- und einer Nichtteilnehmergruppe tatsächlich durch die Maßnahmeteilnahme bedingt sind (vgl. dazu u.a. Speckesser 2000; Blaschke & Plath 2000). Für diese Analysen wurden Geschäftsdaten der BA verwendet und mittels zusätzlicher Erhebungen bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern ergänzt.

1.2 Durchführung

Die skizzierten Schwerpunkte bearbeitet die Bietergemeinschaft im Rahmen von fünf Arbeitspaketen (vgl. Tab. 1.1.-1). Der Stand der Arbeiten ist im Folgenden skizziert.

Tabelle 1.1-1 Evaluationsdesign Modul 1a

Projektmodule	Federführung
Projektmodul 1: Geschäftsdatenanalyse in 180 AA Fortlaufende statistische Beschreibung der Instrumente Leistungsindikatoren der Arbeitsvermittlung Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt im Zeitverlauf Mehrebenen-Wirkungsanalyse auf Basis der Geschäftsdaten	WZB
Projektmodul 2: Implementationsanalyse in 10 Agenturbezirken 2.1 Qualitative Fallstudien in 10 Kundenzentren Prozessanalyse: Dokumentenanalyse, leitfadengestützte qualitative Experteninterviews, Gruppendiskussion, teilnehmende Beobachtung, Delphi-Verfahren 2.2 Qualitative Fallstudien in 10 Arbeitsgemeinschaften Prozessanalyse: Dokumentenanalyse, leitfadengestützte qualitative Experteninterviews, Gruppendiskussion	WZB infas
Projektmodul 3: Standardisierte Befragung von Kundenbereichsleitern, Gruppenleitern und Vermittlern bei 180 Agenturen und 180 Arbeitsgemeinschaften Prozessanalyse aus Sicht der Organisationen. Schriftlich-postalische Erhebung mittels standardisierter Fragebögen Durchführung Frühjahr 2005 und Herbst 2005	infas
Projektmodul 4: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Bewerbern Telefonische Panelerhebung bei Teilnehmern an vier vermittlungsnahen Dienstleistungen sowie einer Vergleichsstichprobe Erste Panelwelle: 5.200 realisierte Fälle Zweite Panelwelle: 3.300 realisierte Fälle	infas / WZB
Projektmodul 5: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Betrieben Aufstockung der Betriebsbefragungen im Rahmen der Akzeptanzstudie (Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation) Verlängerung der Interviewzeit um 5 Minuten Durchführung Frühjahr 2005 und Frühjahr 2006 (jeweils 2.500 realisierte Fälle)	infas
Projektmodul 6: Rückmeldung und Beratung Koordination, Beratung, Workshops, Berichte	WZB / infas

1.2.1 Projektmodul 1: Geschäftsdatenanalyse

Die Ziele dieses Arbeitspakets bestehen *erstens* in einer fortlaufenden *statistischen Beschreibung* der jeweiligen Hartz-Instrumente und -Regelungen, gegliedert nach den Schwerpunktthemen der neu ausgerichteten Vermittlung. In diesem Zwischenbericht werden auf Grundlage der Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit die verfügbaren Kennzahlen zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse analysiert. Im Einzelnen werden Profiling, Eingliederungsvereinbarungen, ausgesprochene und wirksame Sperrzeiten, der Personaleinsatz einschließlich des Betreuungsschlüssels der Vermittler sowie die vier vermittlungsnahen Dienstleistungen (PSA, Einschaltung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 42i SGB III und Vermittlungsgutschein) deskriptiv analysiert: Dabei werden die Entwicklung im Zeitverlauf nach Regionen, die Teilnehmerstruktur über die jeweilige Gesamtlaufzeit des Instruments sowie Unterschiede zwischen Agenturtypen und einzelnen Arbeitsagenturen untersucht.

Für den Endbericht (Juni 2006) sollen anhand von Schlüsselindikatoren, beispielsweise Dauer der Beschäftigungssuche, Einschaltungsgrad, Übergangsraten in Beschäftigung etc., die Geschäftsdatenanalysen auf aggregierter Ebene verfeinert und erweitert werden. Dabei sind insbesondere Trends in der Performanz im Zeitverlauf und Unterschiede zwischen Arbeitsagenturen von Interesse. Ein Schwerpunkt wird auch hier auf den neuen Kundenzentren liegen, deren Entwicklung im Zeitverlauf anhand einer Kontrollgruppe vergleichbarer Agenturen nachgezeichnet wird. Somit können auf diesem aggregierten Niveau Anhaltspunkte über die Wirkungen der Hartz-Reformen auf Agenturebene gewonnen werden, wobei möglicherweise unterschiedliche regionale Entwicklungspfade nach der Hartz-Reform sichtbar werden. Mittels Regressionsanalysen soll der Einfluss exogener Faktoren (z.B. Arbeitsmarktlage, Struktur der Arbeitslosen-Klientel etc.) kontrolliert werden.

Zweitens werden auf Basis der erwerbsbiographischen Daten des IAB (sog. Integrierte Erwerbsbiographien, IEB) Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit ereignisanalytischen Methoden nachgezeichnet. Im Zentrum des Interesses stehen die Beschäftigungschancen von Bewerberinnen und Bewerbern in den Jahren 2003 und 2004. Zu diesem Zweck werden Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen geschätzt, anhand derer die mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Abgang in Erwerbstätigkeit berechnet wird. Die Analysen erfolgen differenziert nach West- und Ostdeutschland, Geschlecht, Strategietypen der BA sowie ausgewählten individuellen Merkmalen.

Auf derselben Datenbasis erfolgt *drittens* die Wirkungsanalyse des Kundenzentrums. Diese hat einen anderen inhaltlichen Akzent als die anderen in diesem Bericht versammelten Wirkungsanalysen. Die Schätzung des *durchschnittlichen* Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung auf Übergänge in Beschäftigung, die zunächst erfolgt,

ist dabei lediglich der Ausgangspunkt der Analyse. Von eigentlichem Interesse ist aber die Frage, ob und in welcher Weise der KuZ-Effekt je nach Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Insofern ist das Hauptanliegen der Wirkungsanalyse des Kundenzentrums die Identifikation der Rahmenbedingungen, unter denen die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum zu einer Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt, und umgekehrt. Angestrebt wird eine ereignisanalytische Mehrebenen-Wirkungsanalyse, die sich neben Informationen zur lokalen Arbeitsmarktlage auch ausgewählte Ergebnisse der Implementationsanalyse sowie der Agenturbefragung zunutze macht.

Viertens wurde eine explorative ökonometrische Wirkungsanalyse von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen auf Abgänge aus Arbeitslosigkeit durchgeführt. Es werden jeweils Zufallsstichproben aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gezogen, mit deren Hilfe die Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppen beschrieben werden und eine mikroökonomische Wirkungsanalyse mit der Ergebnisvariable Abgang aus Arbeitslosigkeit umgesetzt wird.

1.2.2 Projektmodul 2: Implementationsanalysen

Für die Prozessevaluation der reformierten Vermittlung (inkl. vermittlungsnaher Dienstleistungen) in der BA und der Vermittlungsdienstleistungen in den Arbeitsgemeinschaften wurde ein komplexer Mix unterschiedlicher Methoden und Datenquellen eingesetzt. Eine zentrale Komponente der Implementationsuntersuchungen bilden jeweils zehn Fallstudien in ausgewählten Agenturbezirken. Die Untersuchung der reformierten BA-Vermittlung und der Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen liegt beim WZB, die Untersuchung der Arbeitsgemeinschaften bei infas. Die Untersuchungen werden in denselben Agenturbezirken durchgeführt. Ziel der Fallstudien ist, Stärken und Schwächen sowie kritische Erfolgsfaktoren bei Einführung und Umsetzung neuer Vermittlungsstrategien zu erkennen. Hierfür wurde eine differenzierte begleitende Prozessanalyse zu zwei Messzeitpunkten bzw. -zeiträumen umgesetzt. Den ersten Messzeitraum bildete die Erhebungsphase vom Herbst 2004 bis Frühsommer 2005, deren Ergebnisse in diesem Zwischenbericht dargelegt werden.

Zentrale Fragen der Untersuchung sind:

- Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur arbeitnehmerorientierten Vermittlung erreicht? Welche Reformfaktoren sind besonders wichtig, um die Vermittlungsprozesse zu verbessern? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedin-

gungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung?

- Welche Faktoren beeinflussen die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Dritten? Wie gelingt es der Bundesagentur für Arbeit, bei der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und die Leistungen der privaten Anbieter möglichst gut sind? Wie wirken sich die Einführung wettbewerblicher Vergaben, die Zentralisierung der Einkaufsprozesse und die Standardisierung von Leistungen auf die Umsetzungsprozesse in den lokalen Agenturen für Arbeit aus? Wie wirken sich die Anreizstrukturen des Instrumentes Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III für Arbeitslose, private Anbieter und Arbeitsagenturen aus?
- Wie unterscheiden sich die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsgemeinschaften von denen der Agenturen für Arbeit?

Die veränderte Vermittlungspraxis in den Agenturen für Arbeit im Rahmen des Neuen Kundenzentrums sowie durch Nutzung veränderter Aktivierungsstrategien

Das Kundenzentrum (KuZ) ist zweifellos das Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung. Das KuZ-Konzept soll zu einer systematischeren Arbeitsweise führen und die Qualität des Kundenservice erhöhen. Die Fallstudien sollen analysieren, ob und inwieweit die neue Organisationsform zur Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung führt. Die Schlüsselstrategien der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung (Bewerbersegmentierung, Bewerberaktivierung, Neugestaltung der Arbeitgeberschnittstelle) stehen im Mittelpunkt der Fallstudien in den neuen Kundenzentren. Zu untersuchen ist, ob Kundensegmentierung und Aktivierungsmaßnahmen tatsächlich zu schnellerer und passgenauerer Vermittlung bzw. Integration in Maßnahmen führen. Erhalten die Vermittler durch die Service-Center und die Eingangszone Freiräume zugunsten einer qualifizierteren Vermittlungstätigkeit?

Einige der zu evaluierenden Instrumente und Ansätze wurden bereits vor den Hartz-Gesetzen implementiert (Profiling, Eingliederungsvereinbarung) bzw. durch die Hartz-Gesetze nur punktuell geändert (Zumutbarkeitskriterien, Sperrzeitenregelung). Wegen der Bedeutung des neuen Organisationsmodells haben wir uns dennoch dafür entschieden, die Fallstudien zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse grundsätzlich nur in Agenturen durchzuführen, die auf das neue Kundenzentrum-Modell umgestellt worden sind. Da das Kundenzentrum erst seit Frühjahr 2004 in zehn Modellagenturen in die Praxis gegangen ist und bis zum Frühjahr 2005 nur 21 zusätzli-

che Agenturen umgestellt werden, ist die Auswahl der möglichen Fallstudienagenturen auf 31 Agenturen beschränkt, bietet dafür aber die Möglichkeit, den Implementationsprozess kontinuierlich zu begleiten.

Vermittlungsnahe Dienstleistungen: Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein

Das Hauptaugenmerk der Prozessanalyse im Bereich vermittlungsnaher Dienstleistungen liegt auf der Gestaltung der Leistungserbringung durch Dritte. Im Kern wird danach gefragt, wie das Kontraktmanagement, d.h. die Gestaltung von Ausschreibungen, Verträgen, Vergütungsmodalitäten und laufende Qualitätssicherung, sich auf die Qualität der Leistungserbringung durch Dritte auswirkt. Dabei ist zwischen den Instrumenten zu unterscheiden: Während die Beauftragung Dritter nach §§ 37 und 241i sowie die Personal-Service-Agenur (PSA) als Kontraktmanagement zwischen den Agenturen für Arbeit und Dritten organisiert ist, wird der Vermittlungsgutschein frei am Markt gehandelt.

Es wurde davon ausgegangen, dass der Gestaltungsspielraum der Agenturen bei der Umsetzung der untersuchten Instrumente unterschiedlich genutzt wird und sich verschiedene Implementationsstrategien bei der Zusammenarbeit mit Dritten identifizieren lassen. Über den Vergleich dieser Strategien sollen kritische Erfolgsfaktoren identifiziert werden. Die Prozessanalyse im Bereich vermittlungsnaher Dienstleistungen geht dabei über eine rein instrumentenspezifische Betrachtung hinaus. Übergreifend wird auch danach gefragt, wie sich durch die Instrumente regionale Trägerstrukturen möglicherweise verändern und inwiefern die Aufgabenteilung zwischen Agenturen für Arbeit und privaten Anbietern im Bereich der Vermittlung heute und in Zukunft anders geordnet wird.

Projektmodul 2.2: Implementationsanalyse in 10 Arbeitsgemeinschaften nach § 44 SGB II

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Leistung „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ zusammengefasst. Im Grundsatz erfolgt die Umsetzung der neuen Leistungen (Alg II, aktivierende Eingliederungshilfen) im Rahmen sog. Arbeitsgemeinschaften (§ 44 SGB II), die im Idealfall in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitsagenturen und Kommunen betrieben werden.

Nach der Verabschiedung des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) im Dezember 2003 haben sich die politischen Beratungen über die Verabschiedung des Optionsgesetzes hingezogen. Das verabschiedete Gesetz räumt die Möglichkeit ein, dass bis zu 69 Kommunen die Trägerschaft und alleinige Verantwortung für die Durchführung des SGB II übernehmen. Bis Mitte September 2004 mussten die Anträge beim BMWA eingegangen sein. Auf dieser Basis wurden am 29. September 2004 69 Kommunen als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassen (BGBl I, 29.9.2004, S. 2349).

Mit der Reform des Hilfesystems ergeben sich auch neue Schnittstellen zwischen der Arbeitsvermittlung und der Förderung der Kunden im Regelkreis des SGB III (Alg I) und SGB II (Alg II). Anhand von zehn Fallstudien in Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II sollen die Vermittlungsprozesse und speziell der Einsatz der vermittlungsorientierten und der vermittlungsunterstützenden Leistungen untersucht werden. Darüber hinaus stehen einige besondere Fragen auf der Agenda, die im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme eine zentrale Rolle in der Diskussion gespielt haben. Zu nennen ist das Prinzip des Fallmanagements („persönlicher Ansprechpartner“, Fallmanagement für Jugendliche), die Eingliederungsvereinbarung, die intensivere Betreuung durch einen entsprechenden Pro-Kopf-Schlüssel und nicht zuletzt auch die Verkürzung der Bezugszeiten ohne Drehtüreffekt zwischen den Leistungssystemen.

Bei der Auswahl der Agenturen für die zehn Fallstudien im Rahmen der Implementationsanalyse wurde diese Entscheidung berücksichtigt. Bei allen Agenturen gibt es mindestens eine Arbeitsgemeinschaft als Träger der Grundsicherung. In acht der zehn ausgewählten Agenturbezirke optiert überhaupt keine Kommune. Lediglich im Agenturbezirk Marburg optiert der Kreis Marburg-Biedenkopf und in Eberswalde der Kreis Uckermark. Die Fallstudie in Marburg wird deshalb in der Geschäftsstelle Stadtallendorf stattfinden, wo die Agentur eine Arbeitsgemeinschaft betreibt.

Die Arbeitsgemeinschaften haben sich nach einem oftmals langen Verhandlungsprozess erst im Herbst 2004 konstituiert. In den ersten Monaten stand die Arbeit ganz im Zeichen der Berechnung und Bescheidung der Alg-II-Leistungsanträgen, um die materielle Sicherung der Hilfebezieher und ihrer Bedarfsgemeinschaften zu gewährleisten. Damit die sich neu formierenden Organisationen ausreichend Zeit haben, um den Aktivierungs- und Vermittlungsprozess zu organisieren, wurden die Fallstudien für den Herbst und Winter terminiert. Bis dahin ist zu erwarten, dass sich ein Regelbetrieb entwickelt hat, der untersucht werden kann.

Um trotzdem schon im Rahmen dieses Berichts erste Hinweise auf die Umsetzung geben zu können, wurde die Befragung aller Agenturen für Arbeit genutzt, um den Umsetzungsstand bei den Arbeitsgemeinschaften vor Ort zu erfragen. Im Mittelpunkt stehen die rechtliche und inhaltliche Organisation der Arbeitsgemeinschaften sowie

der Stand der Umsetzung bei Leistungsbearbeitung und aktivierendem Fallmanagement.

1.2.3 Projektmodul 3: Standardisierte Befragung von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften

Die zentralen Befunde der Fallstudien in den Agenturen wurden mit Hilfe einer standardisierten schriftlichen Befragung bei allen 179 Agenturen auf eine repräsentative Basis gestellt. Die am Einzelfall gewonnenen Erkenntnisse, Indikatoren, Indizes und Hypothesen wurden in Fragebögen standardisiert gemessen, um eine repräsentative Aussage über den Stand der Umsetzung bei allen Agenturen treffen zu können. Durch die Befragung wurden auch Prozessstandards und operative Handlungsstrategien erfasst und systematisiert.

Die Erhebung thematisierte die Umsetzung der Hartz-Gesetze und -maßnahmen im Agenturbezirk. Ein Kernstück der Befragung bildete die Umsetzung der Instrumente Bewerbersegmentierung und Case Management (Profiling, Eingliederungsvereinbarungen), Aktivierung (frühzeitige Anmeldung, Neuregelung von Zumutbarkeit und Sperrzeiten), vermittlungsnahen Dienstleistungen (Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 42i SGB III, Vermittlungsgutscheine, Personal-Service-Agenturen [PSA]) sowie die Arbeitgeberschnittstelle (Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess, Arbeitgeberberatung, Unterstützung bei der Stellenbesetzung). Die befragten Leiter und Vermittler werden auch um eine Einschätzung gebeten, wie sich diese Instrumente auf den Vermittlungsprozess, den Service der Agentur und intern auf die Organisation auswirken. Thematisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Funktionalität oder Dysfunktionalität der Steuerungsprinzipien und des Controllings für die Arbeitsvermittlung. Erfragt wurden u.a. auch die maßgeblichen Performanzziele und Schlüsselindikatoren, die Umsetzung der neuen Betreuungsrelation von Kunden je Vermittler und die örtlichen Vermittlungsstrategien. Ergänzend wurden die Agenturleitungen auch über Angaben zu jeder Arbeitsgemeinschaft in ihrem Agenturbezirk gebeten. Die Erhebung konzentrierte sich auf die Organisationsform und die Rechte der Arbeitsgemeinschaften sowie den Stand der Umsetzung beim Fallmanagement, der Leistungsbearbeitung und der aktivierenden Leistungen.

Um die Agenturen nicht über Gebühr zusätzlich zu den anstehenden Umstrukturierungsmaßnahmen zu belasten, wurde die Agenturbefragung mit den Arbeitspaketen 1b (beauftragt IZA/DIW/infas) und 1f (beauftragt RWI/ISG) abgestimmt und als gemeinsame Erhebung durch infas durchgeführt.

Um von den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB III vergleichbare Ergebnisse zu ermitteln, wird eine Stichprobe von voraussichtlich 180 Arbeitsgemeinschaften Anfang 2006 nach einem vergleichbaren Konzept befragt. Diese Erhebung kann sinnvollerweise erst erfolgen, wenn eine ausreichende Implementationszeit von etwa einem Jahr eingeräumt wird.

1.2.4 Projektmodul 4: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Bewerbern

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag vermittlungsnaher Dienstleistungen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit. Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung von vier vermittlungsnahen Dienstleistungen: Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III), Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37a, jetzt; § 37 SGB III), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), Einschaltung von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III). Darüber hinaus werden geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet und Selektionen zwischen verschiedenen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme andererseits abgebildet.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit der angesprochenen Instrumente der Vermittlung auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern, kann nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnet werden, die ähnliche Merkmale wie die Teilnehmergruppe aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben. Die Grundlage der Wirkungsanalyse bildet deshalb ein entsprechendes Kontrollgruppendesign.

Für die Wirkungsanalyse wurde auf verschiedene mikroökonomische Verfahren zurückgegriffen. Den Ausgangspunkt bildet ein Matchingverfahren, durch das in den Geschäftsdaten zu jedem Teilnehmer ein statistisch vergleichbarer Nichtteilnehmer identifiziert wird. Das Ziel der Matchingmethode ist es, die zu erwartende, nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme der Teilnehmer (kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme bildet sich dann als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers ab. Darüber hinaus wurden mit verschiedenen Verfahren (Übergangsratenmodelle, Survivalschätzer, Produkt-Limit-Schätzer nach Kaplan und Meier) die Übergangswahrscheinlichkeiten der Teilnehmer und Nichtteilnehmer sowie ihre Verweildauern in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug unter Kontrolle von Risikofaktoren berechnet.

Um die Effekte der vier Vermittlungsinstrumente untersuchen und auswerten zu können, ist eine Längsschnittbeobachtung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern erforderlich, die Aufschluss gibt über den Verlauf der Arbeitslosigkeit, die Förderungs- und Eingliederungsmaßnahmen und ggf. Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Erst die Längsschnittbeobachtung auf der Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonometrischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Aktivitäten und Umstände die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche in diesem Sinne keine Wirkung zeigen.

Für die Zwecke der Evaluation stellt das IAB im Rahmen des Arbeitspakets fünf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Die Grenzen der Geschäftsdaten machten es notwendig, die Geschäftsdaten durch zusätzliche Befragungsdaten zu ergänzen. Befragt wurden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) – differenziert nach den angesprochenen Instrumenten der Vermittlung – über den Werdegang vor, während und nach der Beteiligung. Im Mittelpunkt stehen u.a. der genaue Verbleib bzw. die Darstellung von Maßnahmekarrieren sowie Einschätzungen zur Wirkung der Instrumente aus individueller Sicht auf die persönlichen und beruflichen Perspektiven. Die Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 durchgeführt. Das Ergebnis ist die Zusammenführung der Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz.

Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und beruflicher Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z.B. Lohnkostenzuschüsse; nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI. Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegungen des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

1.3 Zum vorliegenden Bericht

Das Wissenschaftszentrum Berlin und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft legen nach rund neunmonatiger Projektlaufzeit hiermit den Bericht für das Jahr 2005 vor. Er fußt auf den Implementations- und Wirkungsanalysen, die im Winter und Frühjahr 2004/2005 durchgeführt werden konnten. Die Arbeiten waren von dem Ziel getragen, trotz dieses sehr frühen Berichtszeitpunktes möglichst tragfähige Ergebnisse vorzulegen. Die Untersuchungsschritte und Analysen haben jedoch ihre Grenzen, die in der Natur der Sache liegen. So ist beispielsweise bis heute erst rund die Hälfte der Agenturen auf das Organisationsmodell Kundenzentrum umgestellt, die Arbeitsgemeinschaften haben ihre Vermittlungsarbeit erst in den letzten Monaten organisieren können und die Untersuchung der Teilnehmer an vermittlungsnahen Maßnahmen wird noch Stichproben bis zur Eingangskohorte September 2005 einbeziehen. Um die Nachhaltigkeit der Übergänge in Erwerbstätigkeit zu prüfen, werden überdies Wiederholungsbefragungen bis zum Frühjahr 2006 erfolgen.

Trotz des Bemühens um Belastbarkeit beschreibt der vorliegende Bericht Zwischenstände. Das WZB und infas haben dem Rechnung getragen durch Konzentration auf tragfähige Ergebnisse. Gleichzeitig wurde bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt, dass eine in der Umorganisation und Entwicklung befindliche Organisation im Verlaufe der kommenden Monate noch deutliche Weiterentwicklungen erfahren kann.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sechs Kapitel:

Das nachfolgende Kapitel 2 berichtet von der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der neuen Organisationsform Kundenzentrum (KuZ). Im Mittelpunkt stehen zum einen die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber und zum anderen einige durch die jüngste Gesetzgebung veränderte oder gänzlich neue Instrumente zur Bewerberaktivierung.

Daran schließt sich in Kapitel 3 die Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung an. Neben Analysen von Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt gibt ein Vergleich der zehn Modellagenturen mit zehn ausgewählten Kontrollagenturen erste Aufschlüsse über mögliche Leistungssteigerungen der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Mit einem Mehrebenenmodell wird anschließend geprüft, inwieweit die Wirkung des neuen Kundenzentrums Schwankungen auf Agenturebene unterliegt.

In Kapitel 4 wird über die Umsetzung der Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen berichtet. Die Prozessanalyse für die Instrumente wurde zweigeteilt: Zunächst wurden die Einkaufs- und Umsetzungsprozesse für die Instrumente Perso-

nal-Service-Agentur nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III mit Hilfe der Kategorien des Kontraktmanagements analysiert. Anschließend wurde der Ausgabe- und Einlösungsprozess für Vermittlungsgutscheine einer eigenen Untersuchung unterzogen.

Im Mittelpunkt des Kapitels 5 steht die Wirkung der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen Beauftragung Dritter mit Vermittlung (§ 37 SGB III), der Verleih von Arbeitslosen über die Personal-Service-Agentur (§ 37c SGB III), der Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) und die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III). Dokumentiert werden die Durchführung und die Ergebnisse der Wirkungsanalysen mittels mehrerer mikroökonomischer Verfahren. Abgerundet wird das Kapitel durch eine Kosten-Nutzen-Analyse.

Kapitel 6 ist den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II gewidmet. Auf der Basis einer Grunderhebung bei den Agenturen für Arbeit wird über den Stand der organisatorischen und fachlichen Umsetzung berichtet.

Die eingesetzten Erhebungs- und Analysemethoden sowie vertiefende Ergebnisauswertungen sind in umfangreichen Anhangsteilen dokumentiert. Entsprechende Verweise im Ergebnisbericht geben den Leserinnen und Lesern eine Orientierung. Im Interesse einer besseren Handhabbarkeit sind die Anhangsteile in einem separaten Anhangsband eingebunden.

2 Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

Im Bericht der Hartz-Kommission nahm die Stärkung und Neuausrichtung der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung einen prominenten Teil ein: Im „Innovationsmodul 1“ wurde der „doppelte Kundenauftrag“ an Arbeitsuchende und Arbeitgeber betont, die durch die „JobCenter“ (als den neuen, umgestalteten Arbeitsämtern) verbesserte Dienstleistungen erhalten sollten. Während bei den Arbeitsuchenden die schnellere und effizientere Vermittlung im Zentrum stand (Oschmiansky 2004, S. 19), war das erklärte Ziel für den Arbeitgeberbereich, „einen deutlich größeren Zeitanteil“ einzubringen und eine „neue Qualität des Service“ zu erreichen, indem „die spezifischen Bedürfnisse und Bedarfe einzelner Arbeitgeber im Vermittlungsprozess abgefragt und individuell bedient werden“ (Kommission 2002, S. 76). Als Umsetzungseckpunkte dafür galten der Kommission schnelle und kompetente Beratung, die Ausarbeitung und Einhaltung verschiedener Qualitäts- und Servicestandards, die Nutzung von Callcentern nach britischem Vorbild, neue technische Unterstützung (mobile Anbindung an das BA-Intranet, Vermittlerlaptops) der Außendienste für Stellenakquise und Kundenbetreuung sowie Großkundenbetreuung durch die Nachfolgeorganisationen der Landesarbeitsämter („KompetenzCenter“). Sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber wurde die Idee der Kundensegmentierung (ebd., S. 70 f.) als Grundlage für differenzierte Dienstleistungen akzentuiert.

Im Konzept des neuen BA-Kundenzentrums wurden viele dieser Vorschläge aufgegriffen. Das Kundenzentrum (KuZ) ist zweifellos das Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung. Das KuZ-Konzept soll zu einer systematischeren Arbeitsweise führen und die Qualität des Kundenservice erhöhen. Hierzu werden sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber die Dienstleistungen bei Vermittlung und Beratung neu aufgestellt. Bei den Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitnehmerinnen betrifft dies u. a. auch eine Neuordnung der Bewerbersegmentierung, d. h. ein neues Praxismodell des Profilings, sowie neue Vorgaben für die Nutzung von Eingliederungsvereinbarungen. Die von den Hartz-Reformen angestrebte Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung wird darüber hinaus mit einer Neuausrichtung der Bewerberaktivierung zu erzielen versucht.

Eckpunkte dieser Neujustierung der Bewerberaktivierung sind

- die frühzeitige Arbeitslosmeldung und die Nutzung der gewonnenen „Aktionszeit“,
- die Neuregelung der Zumutbarkeitskriterien sowie
- die Neuordnung der Sperrzeitenregelungen.

Die Hoffnung der Hartz-Kommission war dabei ursprünglich, der Bewerberaktivierung auch eine neue normative Grundlage zu geben, die eine „neue Qualität der Dienstleistungsbeziehung des [AA neu] sowohl im Zusammenhang der aktivierenden Maßnahmen als auch bei den Geldleistungen zur Einkommenssicherung“ herstellen sollte (Hartz-Kommission 2002, S. 48; vgl. auch Jann & Schmid 2004a). Bei der Gesetzesbegründung standen hingegen die Beschleunigung der Eingliederung von Arbeitssuchenden, die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und damit auch Einsparungen bei Entgeltersatzleistungen im Vordergrund.

Entsprechend der vorstehenden Skizze stehen in diesem Kapitel der Prozessanalyse folgende Teilthemen im Mittelpunkt:

1. Neues Kundenzentrum: Prozessorganisation, Umsetzung, Stärken und Schwächen der Reorganisation der Vermittlung im neuen Kundenzentrum (Kap. 2.1 und 2.3)
 - Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer (Abschnitt 2.1.2)
 - Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber (Kap. 2.3)
2. Bewerbersegmentierung, Profiling und Eingliederungsvereinbarungen (Kap. 2.2)
3. Neuausrichtung der Bewerberaktivierung (Kap. 2.4)
 - frühzeitige Meldung/Job-to-Job-Vermittlung
 - neue Zumutbarkeit
 - Sperrzeitendifferenzierung
 - übergreifende Aktivierungsstrategien (Maßnahmen der Aktivierung, die über den engen Fokus der vorstehenden Instrumente hinausgehen).

Nach einer Einführung in die Grundlagen des KuZ widmet sich Abschnitt 2.1.2 der Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer. Zentrale Forschungsfragen sind dabei:

- Welche Maßnahmen werden umgesetzt, um die beabsichtigte „Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung“ zu erreichen? Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur arbeitnehmerorientierten Vermittlung erreicht?
- Weist die Vermittlung im neuen Kundenzentrum im Zielsystem, in Struktur- und Ablauforganisation gegenüber der „alten Welt“ des Arbeitsamtes Vorteile auf, die

den Umsetzungsprozess der Vermittlung verbessern?² Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung?

Danach (Kap. 2.2) erfolgt die Darstellung des Themenbereichs Profiling und Eingliederungsvereinbarungen, die von der Prozessorganisation her betrachtet im Grunde zu den Teilprozessen der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung gehören. Aus darstellungssystematischen Gründen wird das Thema Profiling hier in einem eigenen Abschnitt beschrieben; es empfiehlt sich aber, ihn im Zusammenhang mit Abschnitt 2.1.2.4 zu lesen bzw. zu reflektieren. Die zentralen Fragen der Prozessevaluation zu diesem Themenbereich lauten:

- Welche Veränderungen wurden bei den vermittlungsunterstützenden Instrumenten Profiling und Eingliederungsvereinbarungen durch die Reformimpulse in der Nachfolge des „Hartz-Berichtes“ umgesetzt?
- Können die Änderungen dazu beitragen, die Vermittlungsprozesse zu verbessern? Inwieweit werden Prozessverbesserungen ggf. durch Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung erschwert?

Kapitel 2.3 befasst sich mit der Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber. Die zentralen Evaluierungsfragen in diesem thematischen Schwerpunkt lauten:

- Welchen Implementationsstand hat die Reform der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung erreicht?
- Führen diese Reformen (bereits oder absehbar) zu einer Verbesserung der Qualität und Intensität des arbeitgeberorientierten Vermittlungsgeschäfts? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei Vermittlungsleistungen für Arbeitgeber?
- Tragen die Reformen direkt oder mittelbar zu einer höheren Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen der Arbeitsagenturen bei?

In Kapitel 2.4 wird schließlich der Themenkomplex Bewerberaktivierung behandelt. Die zentralen Forschungsfragen lauten:

² Eine verbesserte Prozessorganisation sollte mittelbar auch die Wirkungen der Vermittlung steigern, was Gegenstand der Wirkungsanalysen ist (vg. dazu insbesondere Kap. 3).

- Welche Maßnahmen werden umgesetzt, um die Prozesswirksamkeit bei der Bewerberaktivierung zu erhöhen?
- Können die neu justierten Instrumente zur Bewerberaktivierung zu erhöhten Eingliederungschancen der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden beitragen? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der Bewerberaktivierung?
- Welchen Stellenwert besitzen die neu justierten Instrumente im Kontext der insgesamt verfügbaren Maßnahmen zur vermittlungsorientierten Aktivierung? Können sie zu einer verbesserten Balance zwischen „Fordern und Fördern“ beitragen?

Die Ergebnisse der nachfolgenden Prozessevaluation speisen sich aus diesen empirischen Datenbeständen³:

- der Implementationsanalyse aus Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen des Typs „neues Kundenzentrum“, basierend vor allem auf Experteninterviews und Hospitationen,
- ausgewählten Ergebnissen der schriftlichen Agentur-Führungskräftebefragung,
- ausgewählten Ergebnissen der Betriebsbefragung mit Themenbezug zur arbeitgeberorientierten Vermittlung,
- ausgewählten Ergebnissen der Teilnehmerbefragungen,
- ausgewählten Ergebnissen von deskriptiven Aggregatdaten aus BA-Geschäftsstatistiken,

Wegen der Bedeutung des neuen Organisationsmodells „Kundenzentrum“ hatten wir uns entschieden, die Fallstudien zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse grundsätzlich nur in solchen Agenturen durchzuführen, die bereits auf das neue Kundenzentrumsmodell umgestellt worden waren. Dies bedeutete im Untersuchungszeitraum die Beschränkung der Fallauswahl auf 31 Agenturen (10 Modellagenturen, 21 Agenturen erste Umsetzungswelle). Durchgeführt wurden die Untersuchungen in sechs Agenturen der Modellerprobung und in vier Agenturen der ersten Umsetzungswelle des Kundenzentrums.

³ Eine ausführliche Dokumentation der Daten, Methoden und Forschungsumsetzung findet sich in Anhang A.

Die Ergebnisse unserer Studie werden für jedes der oben erläuterten Teilthemen nach folgendem Muster präsentiert: Zunächst werden für jeden Teilbereich die maßgeblichen Grundlagen mit den jeweils passenden Schwerpunktsetzungen (rechtlich, institutionell, Vorgeschichte, ggf. Forschungsstand) skizziert. Hierauf folgt die Darstellung der empirischen Ergebnisse der Implementationsuntersuchungen. Dabei werden in der Regel zuerst die Ergebnisse der Fallstudien aus zehn Agenturbezirken mit der Organisationsform „neues Kundenzentrum“ in Form eines Querschnittsvergleichs präsentiert. Diese Fallstudienenergebnisse geben dabei ausführlich und detailliert Auskunft über den erreichten Umsetzungsstand (Prozesse, Probleme) sowie über die bisherige Praxisfunktionalität und Praktikerbewertung der infrage stehenden Reformgesetze und -maßnahmen. Anschließend werden diese Fallstudienenergebnisse durch die Ergebnisse der schriftlichen Agentur-Führungskräftebefragung (vgl. Anhang D2) an den passenden Stellen ergänzt.⁴ Darüber hinaus werden partiell Ergebnisse der Teilnehmerbefragung und der Betriebsbefragung (vgl. Anhänge D1 und D3) verarbeitet; die Einbeziehung erfolgt wiederum im passenden inhaltlich-systematischen Kontext. Ferner werden in den Kapiteln 2.2 und 2.4 BA-Aggregatdaten verwendet.

2.1 Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse im neuen Kundenzentrum

Dieses Teilkapitel widmet sich vornehmlich der Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitnehmer. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers⁵ ist dabei die zentrale Frage, ob eine „Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung“ nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist. Ist die Vermittlung im neuen Kundenzentrum im Zielsystem, in der Struktur- und der Ablauforganisation der „alten Welt“ des Arbeitsamtes überlegen, woraus sich verbesserte Wirkungen der Vermittlung ergeben (können)? Daraus leiten sich für die „Kernvermittlung“ im neuen Kundenzentrum u. a. die spezifischeren Unterfragen ab:

⁴ Die Agenturbefragungsergebnisse erfüllen hierbei mehrere Zwecke: Sie ermöglichen die Überprüfung (von Teilen) der qualitativ gewonnenen Fallstudienenergebnisse für alle Arbeitsagenturen und dabei insbesondere den Vergleich zwischen Organisationspraktiken und Einschätzungen in „Alt-agenturen“ und den bereits auf KuZ umgestellten „Neuagenturen“. Die schriftliche Agenturbefragung liefert darüber hinaus zusätzliche Strukturinformationen und Einschätzungen zum Reformprozess in der Arbeitsvermittlung aus fast allen Arbeitsagenturen.

⁵ Vgl. u. a. die Begründung des Gesetzgebers zum „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

- Wird das Ziel, den Vermittlungsfachkräften deutlich mehr Zeitressourcen für qualifizierte Vermittlungstätigkeiten zu verschaffen, im fortlaufenden Reformprozess seit 2003 in steigendem Maß erreicht (vgl. Abschnitt 2.1.2.3)?
- Wie wirkt sich die Terminierung auf den Beratungsprozess aus (vgl. Abschnitt 2.1.2.2)? Welche Prozessinnovationen gibt es bei der Vermittlungsberatung (vgl. Abschnitte 2.1.2.3 und 2.1.2.4)? Welche Rolle spielen dabei die sog. Handlungsprogramme für die Vermittlung (vgl. Abschnitt 2.1.2.4)?
- Werden die operativen Mindeststandards der Vermittlung eingehalten oder übertroffen – und in welchem Maße (vgl. insbesondere Abschnitt 2.1.2.3)?
- Welche Auswirkungen haben die vorgelagerten Tätigkeiten der Eingangszone und ServiceCenter auf die Vermittlungstätigkeit? Welche Bedeutung hat das sog. Arbeitspaket (vgl. Abschnitt 2.1.2.2)?

Zunächst jedoch werden im folgenden Abschnitt die wichtigsten Grundlagen zum Verständnis des neuen Geschäfts- und Organisationsmodell referiert.

2.1.1 Grundlagen zum neuen Kundenzentrum (KuZ)

2.1.1.1 Vorgeschichte

Wie bei anderen Teilthemen und Vorschlägen der „Hartz-Kommission“, die im Kern mit Reorganisationsmaßnahmen der BA verbunden waren, wurde die Ausarbeitung der Umsetzung durch die Bundesagentur selbst betrieben. Die BA schuf hierzu eine Projektorganisation mit 25 Projektgruppen (Übersicht bei Jann & Schmid 2004, S. 67), um konkrete Lösungsvorschläge für die unterschiedlichen Reformthemen zu entwickeln. Dabei wurden Expertinnen und Experten aus allen Ebenen der BA und massiv auch Unternehmensberatungen eingebunden (die seitdem eine zum Teil maßgebliche Rolle im BA-internen Reformprozess einnehmen).

Der Abschlussbericht der BA-Projektgruppen (3.1.1 „Kundenschnittstelle Arbeitnehmer“, 3.1.3 „Kundenschnittstelle Arbeitgeber“ und 3.3.1 „Leistungsgewährung“) zum Thema Arbeitsvermittlung mit dem Namen „Zielkonzept ‚Kundenzentrum der Zukunft‘“ stellte seit Sommer 2003 die Basis für die Erprobung des neuen Organisationsmodells in der Arbeitsagentur Heilbronn. Es folgte ab 2004 ein erweiterter Modellversuch mit insgesamt zehn Agenturen, für den von der BA ein umfangreicher Umsetzungsleitfaden eingesetzt wurde, der die weiterentwickelten Eckpunkte der Konzeption und Implementation dezidiert beschreibt. Die nun (2005) im Gange befindliche Flächeneinführung in insgesamt neun Wellen soll bis Ende des Jahres ab-

geschlossen sein, was eine Verzögerung des ursprünglichen Zeitplans (vgl. Vaut 2004) um ein Jahr bedeutet.

Wie bekannt ist, wurde das von der „Hartz-Kommission“ vorgeschlagene JobCenter-Modell in dieser Form (vgl. Kommission 2002, S. 68 f.) nicht realisiert. Stattdessen wurde durch den Beschluss des Vermittlungsausschusses vom 19. Dezember 2003 zum SGB II die (neuerliche) institutionelle Zergliederung der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten herbeigeführt (vgl. Kap. 6). Für die Einführung der Kundenzentren stellte und stellt die SGB-II-Reform eine bedeutende Komplikation dar. Die Modellagenturen, die im Jahre 2004 nach der (teils schwierigen) Einführungsphase das Kundenzentrum bis zum Herbst im Großen und Ganzen auf halbwegs funktionierenden Normalbetrieb bringen konnten, mussten mitten in diesem Aufbauprozess die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II und den nächsten organisatorischen Umbau vorbereiten. Dieser wurde SGB-II-induziert zur Jahresfrist 2005 fällig und beinhaltete umfangreiche Personalabflüsse bzw. -verlagerungen zu den Arbeitsgemeinschaften bzw. Personalwegfall zugunsten der Optionskommunen. Das Gleiche hatten auch die Agenturen der ersten Welle Kundenzentrum zu verarbeiten; allerdings mussten diese (in der Mehrzahl) zunächst die Weichenstellungen für die SGB-II-Reform treffen und das Kundenzentrum dann bei bereits verkleinertem Personalkörper einführen. Eine weitere organisatorische Komplikation erwuchs den Modellagenturen überdies durch die Restrukturierung bei den ServiceCentern⁶, wovon die nachfolgenden Kundenzentrum-Agenturen ebenfalls weniger betroffen sind.

2.1.1.2 Die Konzeption

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) ist der Name für das neue Geschäftsmodell der deutschen Arbeitsagenturen. Ziel des Kundenzentrums ist es, durch verbesserte operative Prozesse eine „echte Leistungssteigerung“ (KuZ-Konzept) in den Kerngeschäften Arbeitsausmarktgleich (Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Integration von Arbeitslosen/-suchenden; Unterstützung bei der Stellenbesetzung von Arbeitgebern) und bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen zu ermöglichen. Eine detaillierte Analyse zu Organisation und Prozessen des neuen Kundenzentrums insgesamt wird im Rahmen dieses Evaluationsverbundes durch das Modul 2 (iso/Ochs) geleistet, auf die wir an dieser Stelle nachdrücklich verweisen. Für unsere Zwecke hier genügt es daher, die Gesamtkonzeption des Kundenzentrums in Stich-

⁶ Die Modellagenturen hatten alle zunächst eigene Telefon-ServiceCenter. Durch bundesweite Einführung von Verbund-ServiceCentern, die jeweils etwa drei bis fünf Arbeitsagenturen bedienen, wurden bei den Modellagenturen Anpassungen nötig.

worten zusammenzufassen. Mit den veränderten Vermittlungsprozessen im KuZ befassen wir uns dann ausführlich.

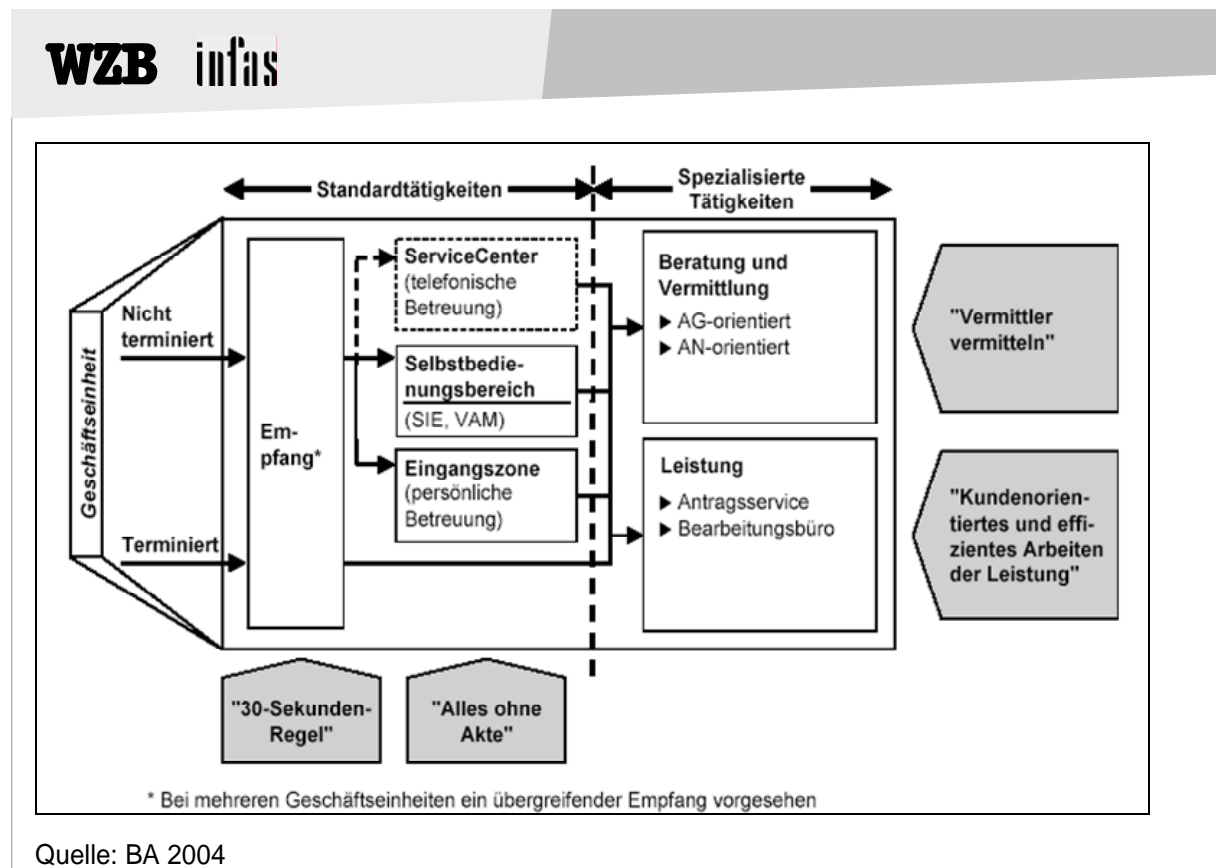
Die wesentlichen Neuerungen des KuZ beinhalten:

Auf der Ebene der Arbeitsagentur:

- Vergrößerung der integrierten Basiseinheiten von der Teamkonstellation des Arbeitsamtes 2000 zu Geschäftseinheiten mit einer einheitlichen Führungs- und Ergebnisverantwortung (Bereichsleiter)
- Regionale Ausrichtung der Geschäftseinheiten – auch der Hauptagentur – als funktional integrierte Geschäftsstellen
- Einziehen einer neuen Führungsebene (Teamleiter) für homogene Funktionseinheiten innerhalb der Geschäftseinheit
- Konsequentes Controlling der Zielerreichung geschäftspolitischer Ziele (Wirkungsqualität), der Produktqualität und der Prozessparameter

Auf der Ebene der Geschäftsprozesse:

- Telefonische Annahme und Abarbeitung von Kundenanliegen durch die neu eingerichteten (und zukünftig regionalisierten) ServiceCenter
- Differenzierung der Kunden in vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden)
- Dezidierte Standortbestimmung der Bewerber (Profiling neu) und daraus abgeleitete bedarfsgerechte Handlungsprogramme mit zugeordneten Produkten und klaren Entscheidungsregeln für den Produkteinsatz
- Terminierung von Vermittlungsberatungsgesprächen und der Arbeitslosengeldbeantragung
- Störungsfreie Beratung (Vermittlungsbereich) und Sachbearbeitung (im Leistungsbereich)
- Festes Ressourcenkontingent für qualifizierte Arbeitgeberbetreuung und stellenorientierte Vermittlung
- Arbeitgeber-Kundendifferenzierung und daraus abgeleitete Handlungsprogramme für Arbeitgeber (analog zum bewerberorientierten Geschäft).

Abbildung 2.1-1: Ablauforganisation im Kundenzentrum

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Das operative Funktionsprinzip des KuZ für das bewerberorientierte Vermittlungsberatungsgeschäft ist im Grunde sehr einfach (vgl. Abb. 2.1-1):

- Die erhöhte, dezidierte Vorschaltung der Eingangsbereiche in der Agentur (Empfang und Eingangszone) oder alternativ telefonisch durch die ServiceCenter soll erstens dazu dienen, dass ein Großteil der zahlreichen einfachen Kundenanliegen bereits in diesen Bereichen abgearbeitet wird (Filterfunktion).
- Zweitens soll durch die Einschaltung dieser Bereiche gewährleistet werden, dass die Arbeitsvermittler sich tatsächlich auf das Vermittlungsberatungsgespräch mit ihrer Klientel konzentrieren können. Insbesondere leistungsrechtliche Fragen sollen künftig kein inhaltlicher „Zeitfresser“ des Vermittlungsgesprächs mehr sein, da diese und andere Fragen bereits ausdrücklich anderweitig abgearbeitet worden sind. Formale Zeitfresser wie insbesondere die Störung durch eingehende Telefonanrufe sollen das Vermittlungsberatungsgespräch ebenfalls nicht mehr belasten, da Telefonanrufe generell nun über das ServiceCenter laufen.
- Drittens erfolgt die Vorsprache bei den Vermittlern ausschließlich nur noch auf Terminvergabe („terminierte Beratung“); der freie Zugang zu den Vermittlern, was bei hohem Publikumsandrang den viel zitierten „Druck der Flure“ verursachte (vgl. Mosley, Schütz & Schmid 2003, S. 117 ff.), ist im KuZ nicht mehr zulässig. Ergänzende Hilfsmittel wie das sog. Arbeitspaket (ein schriftlicher Fragebogen zu ver-


mittlungsrelevanten Fragen, das vor dem Ersttermin beim Vermittler abgegeben werden muss) sollen eine optimale Vorbereitung auf das Beratungsgespräch für Bewerber und Vermittler ermöglichen. Die Terminierung beinhaltet nicht zuletzt auch ein festgelegtes Zeitfenster für die Beratung, wobei sich dessen Länge durch eine erste (grobe) Kundengruppendifferenzierung von Eingangszone oder ServiceCenter bestimmt.

Kurz zusammengefasst: Die Filterung der Kundenanliegen und externer Störfaktoren sowie das terminierte Beratungsgespräch sind die maßgeblichen formalen Hebel, um die bewerberseitige Vermittlung im neuen KuZ zu verbessern.

Ein inhaltlicher Hebel zur Qualitätsverbesserung der Vermittlungsberatung soll hingegen durch eine neu fundierte arbeitsmarktliche Standortbestimmung der Einzelkunden erfolgen, die dann die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentengruppen (sog. Handlungsprogramme) und Einzelinstrumente (sog. Produkte) nach sich zieht. Die Standortbestimmung – eine neue Variante der in der BA bisher wenig erfolgreichen Profilingidee (vgl. Abschnitt 2.2.1) – und die Umsetzung der differenziert an Individualbedarfen und Kostenaspekten ansetzenden Handlungsprogramme zielen darauf ab, den neu gewonnenen Zeitraum für Beratung hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen. Zur Standortbestimmung soll unterstützend eine neue elektronische Arbeitshilfe eingesetzt werden: die „Bearbeitungsunterstützung BewA“ (kurz: „bub“). Die Arbeitshilfe enthält die Dimensionen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen. Der neue Profilingbogen wurde in der Erhebungsphase dieser Studie aber erst in zwei der Fallagenturen eingesetzt bzw. im Rahmen der Praxiserprobung Handlungsprogramme getestet.

Für die vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden) stehen insgesamt sechs Handlungsprogramme zur Verfügung (vgl. Tab. 2.1-1), die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen („Produkte“) unterlegt sind. Diese sind im sog. Produktkatalog zusammengefasst, der auch Kostenangaben für die alternativen Instrumente enthält. Die Systematik der Handlungsprogramme impliziert und akzentuiert, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Ein zielgerichteter Ressourceneinsatz beinhaltet vielmehr, ausschließlich passende Programme für eine bestimmte Kundengruppe einzusetzen und umgekehrt bestimmte andere Programme für dieselbe Kundengruppe in jedem Fall zu vermeiden. Beispielsweise sollten auf Marktkunden unmittelbare Vermittlungsaktivitäten fokussiert werden – und diese nicht etwa in eine Fortbildung geschickt werden. Qualifizierungsmaßnahmen wären aber auch z. B. für Betreuungskunden ungeeignet, für die Maßnahmen zum Erhalt oder zur mittelfristigen Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit vorbehalten sind.

Tabelle 2.1-1: Handlungsprogramme Arbeitnehmer

			
Handlungsprogramm	Ziele	Nächster Gesprächstermin	Mindestkontakt-dichte*
1. Vermittlung (Marktkunden)	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	Innerhalb 3 Monate	4
2. Perspektivenänderung (Beratungskunde Aktivieren)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	Innerhalb des nächsten Monats	6
3. Abbau Beschäftigungshürden (Beratungskunde Aktivieren; Beratungskunden Fördern)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2 Monate	5
4. Qualifizierung (Beratungskunden Fördern)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	Innerhalb der nächsten 2-3 Monate	5**
5. Erhalt Marktfähigkeit (Betreuungskunden)	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o.ä.	Innerhalb der nächsten 6 Monate	2
6. Aktivierende Betreuung (Betreuungskunden)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen	Innerhalb der nächsten 6 Monate	2

Quelle: BA-Konzept Handlungsprogramme; Stand Sommer 2004; * Anzahl Kontakte pro Jahr;
 ** abhängig von durchschnittlicher Maßnahmendauer

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die in Eingangszone oder ServiceCenter durch die ersten Kundenangaben zunächst automatisch per PC ermittelte Kundengruppe entscheidet über die Länge des Zeitfensters (mit Vor- und Nachbereitungszeit zwischen 30 und 45 Minuten) für das terminierte Erstgespräch (Neufall Arbeitslosigkeit) bei den Vermittlern. Diese sind aufgefordert, die Kundengruppenzuordnung im Rahmen einer ausführlichen individuellen Standortbestimmung zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Für dieses neue Profiling stehen ebenfalls neue (technische) Hilfswerkzeuge bereit. Die Standortbestimmung zieht dann die Bestimmung des passenden Handlungsprogramms, die Produktauswahl (Handlungsregel: eine Auswahl aus drei Optionen) in Absprache mit dem Kunden sowie die verbindliche Befestigung der Absprache in Form einer schriftlichen „Zielvereinbarung“ nach. Diese Zielvereinbarung ist dabei nicht mit der Eingliederungsvereinbarung nach § 35 SGB III zu verwechseln. Letztere wird frühestens nach drei Monaten Arbeitslosigkeit und nach einem Folgetermin in der Arbeitsagentur geschlossen.

In Bezug auf die Kundengruppe Arbeitgeber wird im KuZ ein Mindestressourcenkontingent von 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit verbindlich festgelegt. Eigenständige Arbeitgebervermittlerteams – aus der Vermittlungsoffensive und Nach-Arbeitsamt-2000-Periode bekannt – sind im KuZ nicht zulässig. Eine neu geschaffene Führungskraft „Bereichsleiter Arbeitgeber“ (in kleinen Agenturen „Teamleiter Arbeitgeber“) oh-

ne Linienverantwortung (unterhalb der/des Geschäftsführer/in Operativ) soll dem Arbeitsgebiet das notwendige Gewicht nach innen und außen verleihen.

Auch beim arbeitgeberbezogenen Service werden Handlungsprogramme zur differenzierten Handhabung unterschiedlicher Kundengruppen eingeführt. Dabei beschränkt man sich auf zwei Kundengruppen: sog. Standardkunden (Arbeitgeber ohne Entwicklungsziel) und sog. Zielkunden (Arbeitgeber mit Entwicklungsziel, informell auch Premiumkunden genannt). Zielkunden sind die Arbeitgeber mit hohem Einstellungspotenzial; nach der Bestandsaufnahme der maßgeblichen Unternehmensberatung stellen rund 20 % der potenzialträchtigen Arbeitgeber ca. 80 % der neuen Beschäftigten (geht auf das Beispiel Heilbronn zurück). Diese Zielkunden sollen besonders hochwertige Dienstleistungen und intensivere Aufmerksamkeit im Sinne eines „Entwicklungsprogramms“ erhalten; aber auch den Standardkunden soll die Einhaltung bestimmter Qualitätsmindeststandards garantiert werden (z. B. die Abfrage nach einer Obergrenze an Vermittlungsvorschlägen, Frist nächster Kontakt etc.). Das Akquisegeschäft im Rahmen persönlicher Kontakte wird vor allem an die Zielkunden adressiert. Ein weiterer Unterschied zwischen Standard- und Entwicklungsprogramm besteht darin, dass im Standardfall eine telefonische Prüfung der Bewerbungsbereignung durch Unterstützungskräfte erfolgen kann, im Premiumfall hingegen der Vermittler diese Aufgabe selbst wahrnehmen soll.

Die Einführung und Umsetzung der Handlungsprogramme ist der KuZ-Einführung in den Basiselementen zeitlich etwas nachgeordnet. Nach Heilbronn (erster Test), AA 04 (erweiterter Modellversuch 1) und AA 10 (erweiterter Modellversuch 2) wird mit der diesjährigen Flächeneinführung der Prozess beschleunigt, die Handlungsprogramme werden also zügiger implementiert.

2.1.2 Neuausrichtung der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

2.1.2.1 Kundenstrommanagement in den Arbeitsagenturen

Die sog. Kundensteuerung zählt seit langem zu den „Glaubensfragen“ innerhalb der BA. Dabei stehen sich im Kern die Befürworter der leichteren Mengenteilung (Buchstaben, Postleitzahl, Geburtstage u. Ä.) den Verfechtern der professionellen Berufsfachlichkeit gegenüber (vgl. Schütz 2005; Schmid, Mosley & Schütz 2005, S. 272; Sell 2002a und 2002b). Die Frage der Kundensteuerung bildet aber in jedem Fall einen wichtigen Baustein der Prozessorganisation der Arbeitsvermittlung. Davon wird auch die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern berührt (vgl. Abschnitt 2.3.12).

Tabelle 2.1-2: Arbeitnehmer-Kundenstrommanagement in der Arbeitsvermittlung, Gesamtdeutschland

WZB infas

Arbeitnehmer Kundenstrommanagement

	Gesamt	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost	Arbeitsagenturen mit Kundenzentren
Postleitzahlen	16,1	17,1	12,5	22,0
Buchstaben	45,2	45,0	46,9	41,5
Kundenstammnummer	3,1	3,1	3,1	2,4
Geburtsdatum	4,5	3,9	6,3	4,9
BKZ	54,2	53,5	53,1	58,5
Berufsgruppe/ Jobfamilie	5,8	7,0	0,0	9,8
Anderes Prinzip	1,3	1,5	0,0	0,0

Prozent

Vollerhebung bei 179 Arbeitsagenturen, März-April 2005

Frage 201a: Nach welchen Prinzipien ist in Ihrer Agentur derzeit das Kundenstrommanagement organisiert? Arbeitnehmer-Kunden nach...

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Das Kundenstrommanagement auf Arbeitnehmerseite ist in den 181 Arbeitsagenturen etwa je zur Hälfte nach fachlichen Gesichtspunkten (berufsfachliche oder sektorale Kriterien) und nach arbeitsorganisatorischen Gesichtspunkten (Buchstaben oder Postleitzahlen) organisiert.

Wie wird mit der Kundensteuerung nun im neuen Kundenzentrum umgegangen, wobei das KuZ-Konzept hierzu vorderhand keine Vorgaben liefert? Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung spiegeln sich in etwa auch in unseren Fallagenturen wider. In sechs der zehn Fallagenturen läuft die Kundensteuerung nach berufsfachlichen Gesichtspunkten.

In den Agenturen, die berufsfachlich steuern, finden sich keine oder nur geringe Klagen über die Organisationsform. Dagegen fallen in den Agenturen, die nach Buchstaben bzw. nach Postleitzahlen steuern, auch kritische Töne bezüglich des damit verbundenen Verlusts der Fachlichkeit (sowie durch Abgänge an die ARGE als Fallmanager). Insgesamt wird dem Thema Kundensteuerung offenbar aber ein deutlich geringeres Gewicht beigemessen als noch vor kurzem (vgl. zur früheren Kontroverse Schütz 2005, S. 193), was mit den weiter reichenden Veränderungen durch die großen Organisationsreformen (KuZ-Einführung, Einführung SGB II) zusammenhängen dürfte. Durchaus charakteristisch ist eine eher nüchtern abwägende Haltung der jeweiligen Vor- und Nachteile dieser Systeme (Aufwertung der Vermittler mit vorheri-

ger Spezialisierung auf Niedrigqualifizierte, Verlust Fachlichkeit in spezifischen Branchen; Alphabet im Regelfall leichtere Mengenteilung, aber auch Ausnahmen durch z. B. ausländische Saisonkräfte etc.).

Tabelle 2.1-3: Arbeitnehmer-Kundenstrommanagement in der Arbeitsvermittlung, zehn Fallagenturen

WZB infas	
Fallagentur	Arbeitnehmer-Kundenstrommanagement
AA01	BKZ
AA02	Unterteilung in 2 Regionen, darunter nach Jobfamilien
AA03	BKZ
AA04	Buchstaben, teamintern nach Kundennummern
AA05	Unterteilung in 2 Regionen, darunter nach BKZ
AA06	Postleitzahlen
AA07	Postleitzahlen
AA08	Jobfamilien
AA09	Unterteilung in 2 Regionen, darunter nach Berufsgruppen; in Geschäftsstellen zum Teil nach Buchstaben, zum Teil nach BKZ
AA10	Buchstaben

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Quelle: Eigene Erhebung in Fallstudien

2.1.2.2 Zu- und Vorarbeiten zur Vermittlungsberatung durch Eingangszone und ServiceCenter

In Bezug auf die Arbeitsvermittlung bilden die Eingangszone und die ServiceCenter die zwei Organisationseinheiten des KuZ, die einerseits vermittlungsfremde Anfragen und Vorgänge von den Vermittlungseinheiten/-fachkräften fern halten sollen, andererseits verschiedene administrative und organisatorische Zuarbeiten für den Vermittlungsbereich leisten. Wir beschränken uns hier auf drei Punkte: die BewA-Annahme, die Terminierung und Differenzierung sowie die Aushändigung des Arbeitspakets.

Die BewA-Annahme findet in den Fallagenturen nach KuZ-Konzept vorwiegend in der Eingangszone statt. Die BewA-Annahme durch die ServiceCenter erfolgt in den Agenturen lediglich als eine Ergänzung, da die telefonische Annahme zeitaufwendiger und weniger kundenfreundlich ist als vor Ort in der Arbeitsagentur; die Kapazitä-

ten reichen dabei von 40 BewA wöchentlich (AA 08) über 10 BewA (AA 05) bis hin zu aktuell umsetzbaren Ad-hoc-Größen (AA 04); auch gibt es Agenturen ohne BewA-Aufnahme durch das ServiceCenter (AA 02). Die schriftliche Agenturbefragung bestätigt diese bisher eher randständige Bedeutung der telefonischen BewA-Annahme.⁷

Nach der BewA-Annahme wird durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone/ServiceCenter das sog. Differenzierungstool aufgerufen, das auf Basis der erhobenen BewA-Daten eine erste Eingruppierung in die Kundengruppensystematik vornimmt. Diese maschinelle Kundeneingruppierung in Marktkunde, Beratungskunde (Aktivierung oder Förderung) oder Betreuungskunde entscheidet über die Dauer des Erstgesprächs bei den Vermittlern, die die Eingangszone-Mitarbeiter wiederum in die Vermittlerkalender über das „Terminierungstool“ buchen. Die Kundendifferenzierung selbst wird inhaltlich bei der Erstberatung durch die Vermittler geprüft und ggf. revidiert.

Die Zuverlässigkeit des Differenzierungstools ist unseren Befunden zufolge noch nicht eindeutig zu qualifizieren, da die Aussagen hierzu quer durch die Agenturen widersprüchlich sind. Die Aussagen dazu reichen von 80 bis 90 % zuverlässig, über „anfangs sehr schlecht, mittlerweile besser“ bis zu „Können Sie vergessen“. Wichtiger erscheint uns die Frage, ob ein solches Differenzierungstool angesichts der in einigen Agenturen praktizierten (s. u.) zeiteinheitlichen Terminfenster (bzw. zeitflexibler Handhabung nach inhaltlichen Kriterien) überhaupt notwendig ist.

Terminierung

Ein praktisches Problem der Terminierung insbesondere bei Bestandskunden ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone und ServiceCenter oft nicht entscheiden können, für welchen Kunden wie lange Beratungszeit eingeplant werden muss. Bei Erstkunden wird ihnen diese Entscheidung ja durch das Differenzierungstool abgenommen (s. o.).

Aus Sicht der Vermittler wird das Schwinden der eigenständig gestaltbaren Arbeitszeit aufgrund der Terminierung zum Teil als Nachteil empfunden: Die Terminierung bedeutet einen hohen Anteil an „verbuchter“ Arbeitszeit, der im Regelfall mit 25 Arbeitsstunden zwei Drittel der Gesamtarbeitszeit beträgt. Darüber hinaus wird das

⁷ Die schriftliche Agenturbefragung bestätigt auch, dass die Möglichkeit zur telefonischen BewA-Aufnahme im Wesentlichen eine Innovation des Kundenzentrums darstellt, denn nur in insgesamt 36 AA besteht diese Option, von denen 27 auf KuZ umgestellt sind. In 87 % dieser AA (hier N nur 31 AA) liegt der Anteil der Neukunden, die diese Option nutzen, bei unter bzw. höchstens 10 %. Nur in drei Agenturen wird dieser Anteil auf 15 % bzw. in einer Agentur auf 20 % geschätzt.

durch Eingangszone und ServiceCenter zu verwendende neue Terminierungstool (cobra) massiv kritisiert; das alte Terminierungswerkzeug (Outlook) war demnach transparenter, flexibler, praktischer. Gerüchten zufolge wird das neue Tool im Sommer wieder abgeschafft.

Arbeitspaket

Das Arbeitspaket ist ein mehrseitiger Fragebogen, der Neufällen bei der Arbeitslosigkeitsmeldung durch die Eingangszone ausgehändigt wird. Er umfasst u. a. Fragen zum beruflichen Werdegang, zu formalen Qualifikationen, zu Bewerbungsaktivitäten sowie Selbsteinschätzungsfragen zum gewünschten Arbeitsumfeld bzw. weichen Qualifikationen. Dieser Fragebogen ist als Arbeitshilfe zur Vorbereitung des Erstberatungsgesprächs beim Vermittler vorgesehen und soll vor dem Termin der Agentur wieder zugeleitet werden. Das Instrument greift nach den Befunden in den Fallagenturen allerdings bisher nicht in dem Maße, wie es vom KuZ-Konzept vorgesehen ist (mehr dazu im nächsten Abschnitt 2.1.2.3). An dieser Stelle sei nur der Hinweis auf die AA 06 gegeben, in der das Arbeitspaket inzwischen – nach anfänglichen schlechten Erfahrungen wegen mangelnder Qualität und verspäteter Abgabe – betreut in der Eingangszone ausgefüllt wird.

2.1.2.3 Das Vermittlungsberatungsgespräch

Vorbereitung des Vermittlungsgesprächs durch das Arbeitspaket

Der Einsatz des Werkzeugs des Arbeitspakets bringt quantitativ nur bedingten Erfolg: In bestimmten Agenturen werden recht hohe Rückläufe berichtet, z. B. geschätzte 90 % in der AA 07 und 80 % in der AA 09, in AA 08 termingerecht 70 %; niedriger etwa in der AA 02 mit 50 % und in der AA 10 mit 60 bis 70 %.

Ein Vermittler schätzt, dass das Arbeitspaket bei einem Drittel der Fälle vor dem Termin vorliegt, ein Drittel es zum Termin mitbringt und ein Drittel es gar nicht schickt. Nur wenige seien dabei so ausgefüllt, dass man damit etwas anfangen könne, und die brauchbaren stammten von den eher motivierten Personen, die sich ohnehin selbst helfen könnten. Diese Einschätzung wird z. B. von einer Führungskraft der AA 08 bestätigt; schlechte Qualität des ausgefüllten Arbeitspakets sei bei Ausländern und Menschen mit geringen Bildungsniveau häufig der Fall. Selbst wenn das Arbeitspaket erst zum Termin mitgebracht wird, werde aufgrund der Vorbereitung durch den Kunden seine Mitwirkung und das nachfolgende Beratungsgespräch befördert. Diametral entgegengesetzt dazu die folgende Vermittlerstimme:

„Für mich ist Nutzen der Arbeitspakete gleich null, da ich Teile der Inhalte direkt im Gespräch erfrage und für mich die Bewerbungsunterlagen aussagefähig sind. Dinge, wie was jemand gemacht hat oder wo sich beworben, klär ich im Gespräch. Übers Arbeitspaket flieg ich mal drüber, ist aber keine Unterlage, anhand derer ich mich gut auf Gespräch vorbereiten kann oder die während des Gesprächs dem Vermittlungsverlauf dient.“

Darüber hinaus monieren einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Vermittler, Führungskräfte) aus verschiedenen Agenturen, dass die Selbsteinschätzungsfragen im Arbeitspaket wenig hilfreich, valide und aussagekräftig seien.

Terminierte Beratung

Die terminierte Beratung wird von den meisten Vermittlern und Führungskräften grundsätzlich positiv erlebt und bewertet. Der viel zitierte „Druck der Flure“ ist deutlich reduziert, und die in der „alten Welt“ notorischen Störungen durch Telefonanrufe sind durch die Arbeit der neuen ServiceCenter weitgehend weggefallen. Zum jetzigen Zeitpunkt, so lässt sich an dieser Stelle bereits feststellen, stellt die terminierte, störungsfreie Beratung eine der wesentlichen positiven Prozessinnovationen für die Arbeitsvermittlung dar.

Eine Führungskraft fasst den Verbesserungsprozess so zusammen:

„Ganz entscheidend für die Verbesserung Vermittlung ist die strikte klare Terminierung. Dass ein Arbeitspaket da ist (das muss nicht so heißen und braucht auch keine sieben Seiten zu haben), so dass der Vermittler weiß, was kommt am nächsten Tag auf mich zu, in welche Richtung muss ich schauen, wie und wo kann ich mich vorbereiten. Weiter wichtig ist, dass das Telefon weg ist. Früher haben sich ja nicht nur die Vermittler, sondern auch die Arbeitslosen beschwert: ‚Ich glaub, ich spinne, ich warte hier Wochen lang auf einen Termin, und Sie laufen hier jede Minute ans blöde Telefon‘; haben Sie es aber weggelegt, haben sich andere beschwert, das Arbeitsamt ist telefonisch nicht erreichbar. Es ist ein Meilenstein der Qualität der Beratung, dass da mal Ruhe herrscht.“

Dass die terminierte Beratung aber bereits vor der Umstellung zum Kundenzentrum eine nicht unwichtige Rolle spielt, zeigt die Auswertung der schriftlichen Agenturbefragung: In 50 % aller deutschen Arbeitsagenturen erfolgt die Erstberatung demnach ausschließlich (34 %) oder im Regelfall (16 %) terminiert, bei den Folgeberatungen beträgt dieser Messwert sogar über 60 % (34 % ausschließlich, 28 % Regelfall). Allerdings – das wird durch einzelne Stimmen in diesem Zusammenhang betont – sei die terminierte Beratung im Kundenzentrum durch die fest definierten Zeitfenster noch strukturierter als die terminierte Beratung in den Altagenturen.

Trotz Terminierung sind die Zeitfenster für die Beratungsgespräche nicht immer ausreichend. Zwar hat sich die verfügbare Beratungszeit gegenüber der Zeit vor KuZ

(vor allem bei den Agenturen mit vorher freiem Zugang) erheblich erhöht, dennoch kann eine optimale Vermittlungsberatung in der wünschenswerten Tiefe und Ausführlichkeit nicht für alle „Kunden“ geleistet werden. Zum einen zeigt sich, dass viele der sog. Marktkunden mit dem (konzeptionell angedachten) geringsten Agentur-Unterstützungsbedarf (15 Minuten Beratungszeitfenster) den höchsten Beratungsbedarf anmelden; dies ist der Personenkreis mit den meisten Fragen und Anforderungen („die Beratungskunden aktivieren wir, die Marktkunden aktivieren uns“, ein Geschäftsführungsmitglied). Zum Zweiten entfällt pro Terminfenster konzeptionell und real etwa eine Viertelstunde auf Vor- und Nachbereitung (Arbeitspaket, Eintrag Beratungsvermerk [BewA-Bild 8.5], Eintrag bub zur Standortbestimmung, wo bereits vorhanden), so dass selbst beim maximal vorgesehenen Zeitfenster⁸ lediglich eine halbe Stunde echte Beratungszeit verbleibt. Allerdings zeigen die Fallstudien, dass die Agenturen die offiziellen Vorgaben zur Terminierung zum Teil örtlich anpassen, was eine gewisse Varianz bei den Praktiken ergibt. Die eine Variante differenziert nicht nach Kundengruppen, sondern setzt pauschal das Zeitfenster für Erstberatung für alle Kunden 30 Minuten plus 15, in einer AA (02) im Ausnahmefall 45 Minuten bei erhöhtem Beratungsbedarf. Eine Agentur (10) erweitert das Zeitfenster für Beratungskunden auf 45 Minuten und auf 30 Minuten für Betreuungskunden (Regelfall 30 bzw. 15 Minuten). Operative Einzelstrategien von Vermittlern sind überdies die (fallbezogene) Ausnutzung des kompletten Zeitfensters für das Beratungsgespräch und Eintrag der Daten in der nicht terminierten Arbeitszeit. Diese an Beratungsqualität orientierte Strategie weist aber auch klare Kapazitätsgrenzen auf, da die Vermittler ja noch andere Aufgaben erfüllen müssen. Zudem zeigt sich in einem Teil der Agenturen ein erhöhter Terminierungsanteil von 70 bzw. 80 %, um Terminausfälle (Nichterscheinen) kompensieren und somit die Zielmarke von mindestens 60 % Qualitätsvermittlungszeit erreichen zu können.

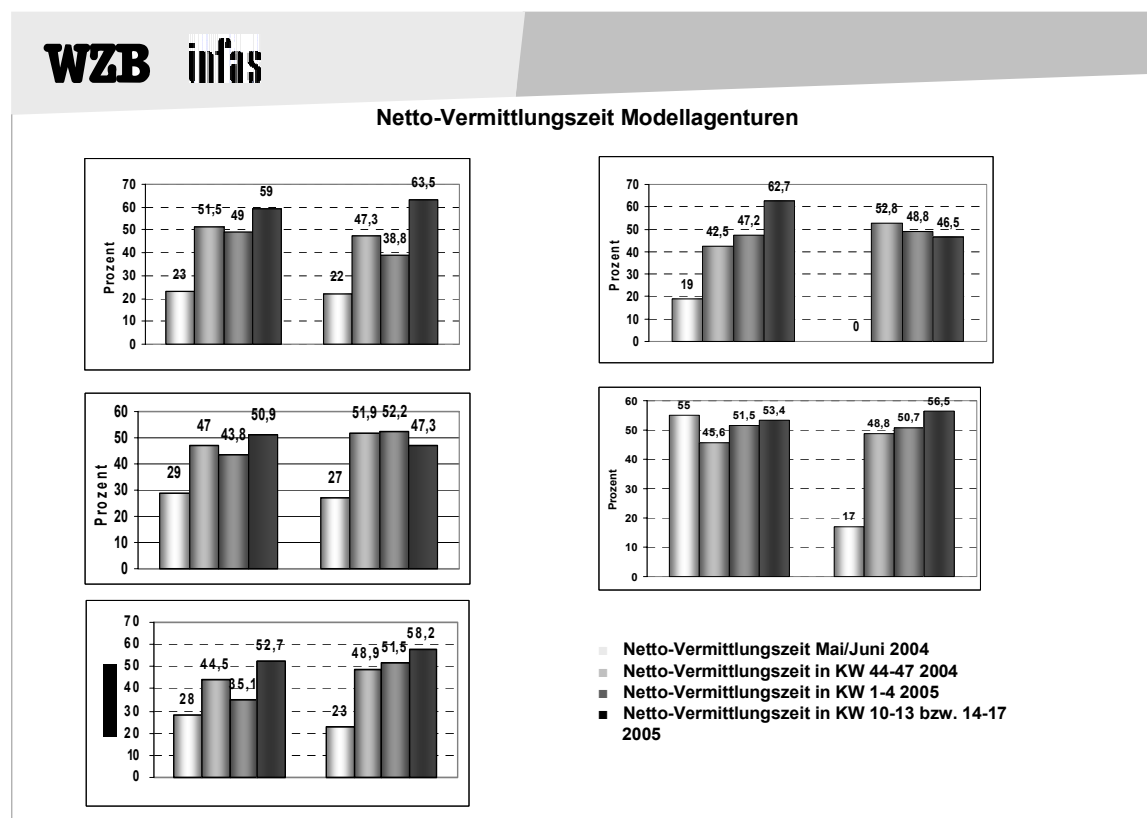
Prozessqualität der Vermittlung

Ein wichtiges Ziel der Hartz-Reformen bildet die Verbesserung des Betreuungsschlüssels von Vermittlern zu Arbeitslosen bzw. Arbeitslosen und Arbeitsuchenden (Kunden insgesamt). Wie im Anhang A5 ausführlich dargelegt wird, hat sich seit 1997 und insbesondere seit 1999 der Betreuungsschlüssel von Vermittler zu Arbeitslosen kontinuierlich verbessert und lag im Jahresdurchschnitt 2004 bei rund 1:400 (bezogen auf Personalansatzdaten der Vermittler). Der Betreuungsschlüssel liegt

⁸ Nach der ursprünglichen KuZ-Konzeption ist das maximale Zeitfenster für Marktkunden 15 Minuten, für Beratungskunden je 30 Minuten und für Betreuungskunden 15 Minuten, plus jeweils 15 Vorbereitungszeit. In der Zwischenzeit sind die Zeitfenster auf 30 plus 15 Minuten vereinheitlicht worden.

höher auf Basis der Führungskräftebefragung in den Agenturen, was mit der differierenden Bezugsgröße zu tun hat: Abgefragt wurde dort die Relation von (tatsächlich verfügbaren) Vermittlern zu allen Kunden, die im Bundesdurchschnitt 2004 1:570 betrug.

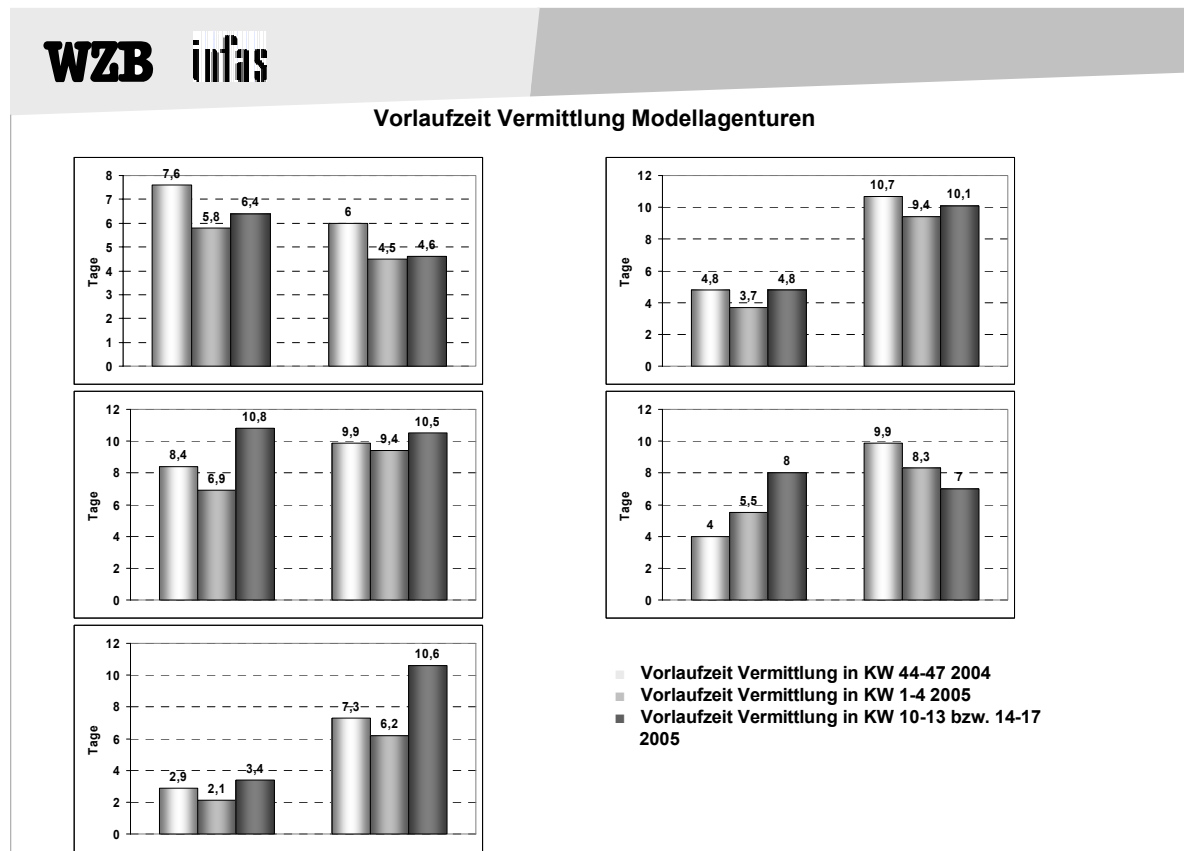
Abbildung 2.1-2: Kundenzentrum-Prozesskennziffern Vermittlung, Modellagenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Quellen: BA-Zentrale; eigene Darstellung

Zur laufenden Prozesskontrolle (Monitoring) der Vermittlungsberatung für Arbeitslose und Arbeitsuchende im engeren Sinne gibt es im neuen Kundenzentrum zwei zentrale Kennziffern: zum einen die Vorlaufzeit von der Vergabe bis zum Termin für das Erstgespräch, diese soll maximal zehn Tage betragen; zum anderen den Indikator Qualitätsvermittlungszeit, der die „Netto-Gesprächszeit“ an reinen vermittlerischen Themen relativ zur Gesamtarbeitszeit der Vermittler abbildet, die Zielmarke beträgt dafür 60 %. Erwähnt werden sollte, dass das Messverfahren für diesen Indikator recht grob ist: Die (realisierten) terminierten Beratungsgespräche laut Vermittlerkalender werden ins Verhältnis gesetzt zur durchschnittlichen Wochenarbeitszeit aller Vermittler (Info nach Vorlage Projektbüro, Prozesskennzahlen KuZ, 4. 8. 2004).

Abbildung 2.1-2 (Fortsetzung): Kundenzentrum-Prozesskennziffern Vermittlung, Modellagenturen

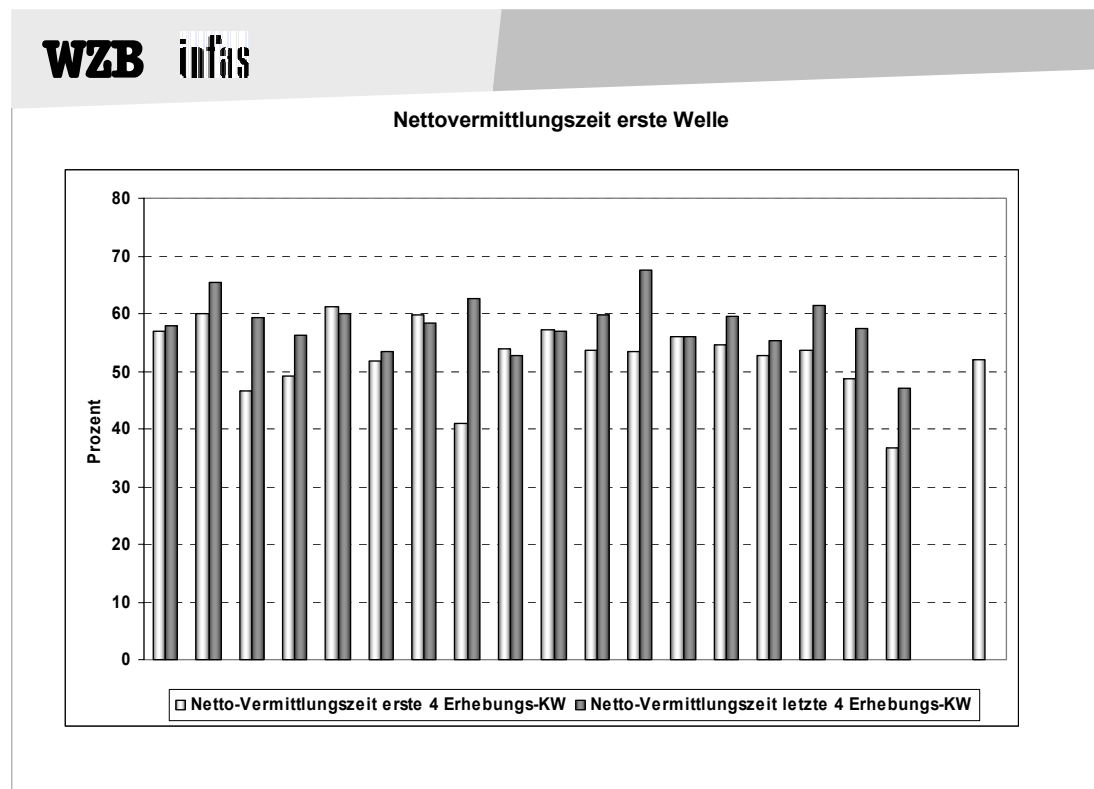
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Quellen: BA-Zentrale; eigene Darstellung

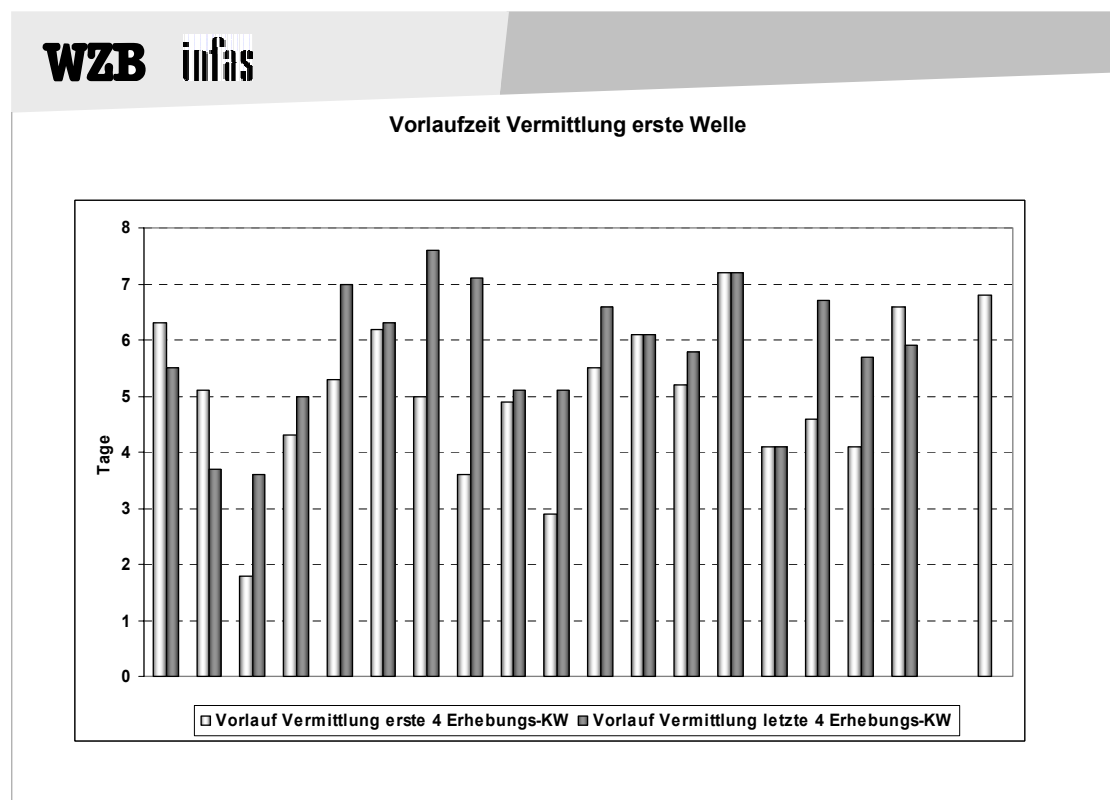
Wie Abbildung 2.1-2 zeigt, ist von den zehn Modellagenturen die Entwicklung der Qualitätsvermittlungszeit über die vier Messzeitpunkte bei sieben Agenturen im Kern deutlich aufsteigend, vor allem wenn der Erstzeitmesspunkt kurz nach Umstellung und der jüngste Messwert miteinander verglichen werden. Heilbronn folgt dem Muster dieser sieben, zeigt jedoch einen Einbruch beim jüngsten Messzeitpunkt.

Bei einer Modellagentur (AA 03) zeigt sich ein relativ stabiles Niveau der Netto-Vermittlungszeit (mit vorübergehend schwächerem Wert), bei einem hohen Einstiegs- wert von 55 % bei der Erstmessung. Bei AA 02 lag ebenfalls ein guter Einstiegs- wert vor, der aber nicht gehalten werden konnte.

Für die Agenturen der ersten KuZ-Einführungswelle zeigt Abbildung 2.1-3 insgesamt ebenfalls eine Steigerungstendenz bei diesem Schlüsselindikator, wobei das An- fangsniveau bei Erstmessung bereits deutlich gleich bzw. höher ausfällt als bei den Modellagenturen. Dies könnte u. a. auf bessere Vorbereitung und verbesserte Ein- führungsprozesse des Kundenzentrumsmodells zurückzuführen sein.

Abbildung 2.1-3: Kundenzentrum-Prozesskennziffern Vermittlung, erste Welle

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Quellen: BA-Zentrale; eigene Darstellung

Bezüglich der Vorlaufzeiten für einen Erstberatungstermin zeigen sich für die Modellagenturen Kundenzentrum gemischte Ergebnisse: Beim jüngsten Messzeitpunkt verfehlen immerhin vier von sechs den (maximal zulässigen) Wert, eine Agentur erreicht diesen gerade so. Gleichzeitig gibt es vier weitere Agenturen, die über alle Messzeitpunkte deutlich unter dem Benchmarkwert von zehn Tagen bleiben. Bei den Agenturen der ersten Welle liegen alle deutlich unter dem zulässigen Höchstwert (Durchschnitt 5,8 Tage), doch nur drei Agenturen konnten den Indikatorwert beim jüngsten Messzeitpunkt gegenüber der Erstmessung verbessern.

Unsere Erfahrungen in den Fallagenturen liefern einige klärende Anhaltspunkte: Bei manchen Agenturen, die deutlich unter dem Benchmarkwert liegen (z. B. AA 04 sechs bis acht Tage, AA 05 fünf bis sechs Tage), könnten relativ weniger Zugänge oder saisonale Gründe eine Erklärung sein. In den Agenturen, die sich hart an der Obergrenze bewegen oder diese überschreiten, werden besondere Gründe geltend gemacht: Vor allem zu Stoßzeiten ist die 10-Tage-Regel schwer oder gar nicht zu halten und beträgt phasenweise, etwa wegen Alg-2-Zahlbarmachung, sogar drei bis vier Wochen (AA 02). In AA 08 werden für das Frühjahr 2005 (der durchschnittliche Wert betrug zu dieser Zeit 13 Tage, dagegen acht bis zehn Tage bei unserem Erstbesuch im Spätherbst 2005) die Ferienzeit und Krankheitsausfälle als Begründung angeführt. Ähnlich stellt sich die Situation in AA 03 dar, wo der Wert beim Besuchstermin im Frühjahr 2005 ebenfalls über dem Grenzwert lag: Als Gründe werden die Einarbeitung neuer Vermittler, aktuelle Urlaubsgewährungen nach Urlaubssperren im abgelaufenen Jahr sowie exorbitante Resturlaubszeiten (bis zu 33 Tagen) genannt.

Bestandskundengeschäft

Das KuZ-Konzept war (und ist) – ebenso wie die initiale Umsetzung der terminierten Beratung – in den Fallagenturen zunächst überwiegend auf die Neukunden ausgerichtet. In AA 05 beispielsweise waren die Bestandsarbeitslosen in der Umstellungsphase aus der Vermittlung (datentechnisch gefiltert) herausgenommen und wurden erst etwa zwei bis drei Wochen nach Umstellung auf Kundenzentrum in die Terminierung miteinbezogen. Allgemein waren in einigen Agenturen in der Erhebungsphase erhebliche Schwierigkeiten zu verzeichnen, das Beratungsgeschäft mit den Bestandskunden nachzuhalten. Das Problem dabei ist weniger die Differenzierung in die vier Kundengruppen, denn diese wird für gewöhnlich sukzessive anlässlich der Regelvorsprachen der Bestandsklientel vorgenommen; es erfolgen in den Agenturen dafür also keine Sonderaktionen.⁹

⁹ Allerdings sind die Agenturen angehalten, bis zum 30. 6. 2005 mindestens 75 % ihrer Bewerberdaten insgesamt differenziert zu haben.

Diffiziler ist hingegen die Thematik Kontaktdichte, da die Vorgaben aus dem Jahr 2004 hierzu als schwer einlösbar angesehen werden (Marktkunde alle drei Monate, ansonsten alle zwei Monate, abhängig vom Leistungsanspruch; Betreuungskunden mindestens alle sechs Monate [Aussagen in der AA 01]). Aufgrund des „operativen Verbesserungsprozess 2005“ (vgl. Box 2.1-1, S. 95) bereiten nun alle bundesdeutschen Agenturen im Frühjahr dieses Jahres ein neues Kundenkontaktkonzept vor. Die Vorgaben aus Nürnberg dazu verzichten auf vorgeschriebene Mindestkontaktdichten und eröffnen den Agenturen kundengruppenspezifische Differenzierungen. Die Feldphase im Frühjahr 2005 fällt in einigen Agenturen bereits in die Zeit der Erprobung und Entwicklung neuer Kundenkontaktkonzepte.

In der AA 03 wurde die Kontaktdichte der Bestandskunden bereits im Spätherbst 2004 als operatives Problem benannt; es gab auch pessimistische Erwartungen bezüglich der Zeit nach Umstellung durch das SGB II. Die Problematik war dann im Jahre 2005 aufgrund der EGT-Vermittler nicht ganz so gravierend.

In der AA 10 galt früher in der Regel die dreimonatige Kontaktdichte; jetzt (2005) wird nach Kundengruppen unterschieden: Marktkunden alle sechs bis acht Wochen; Beratungskunden Aktivieren nach einem Monat das erste Mal, danach im 2-Monats-Rhythmus; Beratungskunden Fördern spätestens nach zwei Monaten, dann im 3-Monats-Rhythmus. Außerdem werden alle Kunden generell zwei Monate vor Auslaufen des Leistungsbezugs Alg-1 eingeladen. Ausnahmen betreffen z. B. Kunden, bei denen Zweifel an der Verfügbarkeit bestehen (jeden Monat), oder Existenzgründerwillige (alle drei Monate). Das organisatorische Folgeproblem des neuen Kontaktkonzepts ist, dass die Zahl der Kontakte im Vergleich zur vorher praktizierten 3-Monats-Lösung drastisch ansteigt. Maßnahmen zur Bewältigung sind Gruppenveranstaltungen für die Betreuungskunden und die allgemeine Beschränkung der Folgekontakte auf 15 Minuten inklusive Vor- und Nachbereitung.

In der AA 08 wird auch seit Frühjahr 2005 ein neuer Kontaktdichtemodus erprobt: Die Folgekontakte sollen nun spätestens nach acht Wochen erfolgen (wie bei den Marktkunden), da dort der Beratungsbedarf besonders hoch ist. Bei den Betreuungskunden soll die gesetzliche Kontaktdichte von sechs Monaten eingehalten werden, denn diese Gruppe ist „nicht so sehr vermittlungsrelevant“.

In der AA 07 ist die Zeittaktung abhängig davon, ob eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde (die dann den nächsten Termin enthält); falls nicht, gilt die 8-Wochen-Regel für Beratungskunden. Die Beratungszeitfenster betragen hier 15 Minuten für Markt- (einschließlich Vor-/Nachbereitung) und für Betreuungskunden, 30 Minuten für Beratungskunden. In der AA 06 wird auch mit Gruppeninformationen gearbeitet, um die noch geltende alte Kontaktdichtenvorgabe von drei Monaten für alle Kunden einhalten zu können.

Zusammenfassend: Wie in der „alten Welt“ des Arbeitsamtes stellt den Fallstudienbefunden zufolge auch in der „neuen Welt“ des Agenturkundenzentrums die Arbeit an und mit dem hohen Arbeitslosenbestand ein organisatorisches Problem dar, das viel Personal- und Arbeitszeitressourcen bindet. Darüber hinaus erhält die Frage der Kontaktdichte eine neue inhaltliche Qualität aufgrund der Problematik des Übertritts in den SGB-II-Bereich, der für die Agenturen durch den Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II kostspielig werden könnte (vgl. den folgenden Abschnitt 2.1.2.4).

2.1.2.4 Arbeitnehmerorientierte Vermittlung und Handlungsprogramme

Das Vermittlungsberatungsgespräch als solches ändert sich in den Arbeitsagenturen durch die Einführung der Basiselemente des Kundenzentrums nicht.¹⁰ Dies wird auch in den einschlägigen Schulungen und Präsentationsunterlagen deutlich betont, denn das eigentliche Heilsversprechen liegt in den Handlungsprogrammen: „Die freigesetzte Vermittlerzeit wird erst durch die Handlungsprogramme systematisch wirkungsorientiert eingesetzt“, die „volle Wirkung entfaltet das Kundenzentrum nur im Zusammenspiel mit den Handlungsprogrammen“ (P&P – Überblick über Konzept und Ergebnisse Erstpilot Heilbronn, 11. 8. 2004).

Unsere Interviews bestätigen diese Sichtweise. Nach Überzeugung von Führungskräften aus den Agenturen steigt die Vereinheitlichung der Vermittlung durch den Einsatz der Handlungsprogramme an. Eine Führungskraft argumentiert, früher seien die Vermittler durch die Kunden gesteuert worden, nun sei es umgekehrt.

Eine nicht unwichtige Rolle bei der Vereinheitlichung und Qualitätsverbesserung der Arbeitsvermittlung spiele auch die „Bearbeitungsunterstützung BewA“ (BA-Jargon: „bub“). Führungskräften zufolge erhöhe sich durch die im bub automatisch erzeugten Kurzformen der Ergebnisse der Standortbestimmung die Qualität der BewA im Fachverfahren.¹¹ Die bisher üblichen Beratungsvermerke in Prosa (Bild 8.5 CoArb) bleiben davon unberührt. Die erzeugte Vereinheitlichung der Vermerke führe zu besserer Betreuung von Kunden im Vertretungsfall und zu Zeitgewinnen bei der Vermittlung.

¹⁰ Die Arbeitsvermittlung selbst allerdings sehr wohl, denn – folgt man der KuZ-Konzeption (bzw. den PowerPoint-Präsentationen) – es ändert sich Folgendes: „Vermittler vermitteln“ will sagen, Vermittler können endlich (wieder) ihre Kernaufgabe wahrnehmen, statt Arbeitslose zu verwalten. Vgl. zur Maßgabe „Vermittler vermitteln“ auch Abschnitt 2.3.12 und Kapitel 2.5.

¹¹ Die im bub erzeugten Standortprofile/Bewertungen in den vier Dimensionen (Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen) werden in Kürzelformeln (stark abgekürzte Begriffe) in das BewA Bild 8.5 in der coArB übertragen.

Die Vermittlerinnen und Vermittler bewerten die Effekte des bub nüchterner: Der Umgang mit dem bub sei zumindest „gewöhnungsbedürftig“. In einer Hospitation wurde deutlich, dass ein erfahrener Vermittler auf eine ausgesprochen sorgfältige Dokumentation im Beratungsvermerk (8.5 BewA) Wert legte,¹² die Einträge im bub hingegen eher schnell und als weniger wichtige Pflichtaufgabe wahrnahm.

In der anderen Agentur mit Handlungsprogrammen bewerten die zwei dazu befragten Vermittler die Praktikabilität des bub als schwach. Die bub-Kürzel (vgl. Fußnote 11) sind demnach schlecht lesbar, auch wenn insgesamt das bub kein so großes Problem darstelle, insbesondere im Vergleich zu der immer noch zu langsamen und weiterhin wenig modernisierten IT der Bundesagentur (Fachverfahren etc.).

Jenseits der technisch-praktischen Aspekte wird von Vermittlungsfachkräften vor allem das inhaltliche Ergebnis der Standortbestimmung mittels bub kritisch beurteilt. Die Kundensegmentierung ist demnach unterkomplex; wenigstens ein Viertel ist nur mit Schwierigkeiten in die vier grob geschnittenen Kundengruppen einzusortieren. Beispiele dafür:

„Ich hatte neulich eine 20-jährige Buchhändlerin, schlechte Lage am Arbeitsmarkt für Buchhandel. Ergebnis war daher wegen der schlechten wirtschaftlichen Bedingungen schon einmal Handlungsbedarf, hinzu kam geringe Mobilität – also schon zweimal Handlungsbedarf, also gleich Betreuungskunde. Und damit habe ich dann als Vermittler schon ein Problem, jemanden frisch nach der Ausbildung zum Betreuungskunden zu machen [...]. Oder eine aus Ostdeutschland stammende Vermessungstechnikerin, die in den Neunzigern hierher gezogen ist und dann als Bürohilfskraft gearbeitet hat, hier dann arbeitslos geworden ist. Und das Ergebnis der Differenzierung war, dass sie als Bürohilfskraft hier keine Chance hat, sondern [...] etwas wegziehen müsste im Umkreis von 250 Kilometern, was sie nicht konnte, da sie hier verheiratet ist, der Mann verdient auch, aber nicht viel, und sie hier also das Geld für die Kinder verdienen muss. Also hätte ich auch hier Betreuungskunde entscheiden müssen. Wenn ich dann das Gefühl habe, ich könnte und müsste helfen, dann habe ich da ein Problem.“

Die Beschränkung der Vermittler auf die Vorgaben der Handlungsprogramme begünstigt opportunistische Verhaltensweisen, dieses System zu unterlaufen. So können etwa Betreuungskunden zu Beratungskunden werden, wenn die Felder im bub entsprechend ausgefüllt werden:

„In den letzten Wochen haben wir hier, glaube ich, auch eher wenig Betreuungskunden. Manche nehmen im bub sicherlich erst mal die Kundenkennzeichnung vor, um danach das Passende auszuwählen, was das dann auch rechtfertigt, aber das Konzept sieht das sicher nicht vor.“

¹² Was zur Folge hat, dass dieser Vermittler in zwei Fällen ein zweites BewA eröffnen muss, da der Platz im Vermerkfenster 8.5 ihm nicht ausreicht, um alles unterzubringen.

Für eine Validierung derartiger Praxis in Qualität und Quantität müssten die Arbeitsweisen der Vermittlerinnen und Vermittler in weiteren Kundenzentren mit Handlungsprogrammen analysiert werden.

Eine weitere Arbeitshilfe im Rahmen der Handlungsprogramme ist das sog. „bac“, die „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“.¹³ Diese zeigt – für Laien eher schwer verständlich – in mathematischen Wahrscheinlichkeiten ausgedrückte Jobchancen in einem bestimmten Beruf in der Heimatregion (Agenturbezirk) im Vergleich zu anderen ausgewählten Regionen. Durch Nutzung der unterstützenden Farbdarstellung und verbal vereinfachter Beschreibung gelingt es Vermittlern unseren Beobachtungseindrücken zufolge aber durchaus, mit der Demonstration des bac „didaktische Effekte“ bei bestimmten Beratungsklienten zu erzielen: Die schlechten Arbeitsmarktchancen ermöglichen keine Tätigkeit zu Hause; wenn überhaupt, kann in diesem Beruf nur durch überregionale Mobilität ein Job ergattert werden, so in etwa eine Standardbotschaft. Allerdings – und hierüber besteht wenig Zweifel – ist das zugrunde liegende Datenmaterial nicht besonders zuverlässig, und dies macht den eigentlichen Schwachpunkt des Instruments in seiner jetzigen Form aus. Zeitnah gepflegt und aktualisiert könnte das bac jedoch zu einem nützlichen Standardinstrument zur Unterstützung der Vermittlungsprozesse reifen.

Ein weiteres Element der Handlungsprogramme ist der „Produktkatalog“, der diese mit den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und dazugehörenden (Alternativ-)Kosten unterlegt. In der AA 04 ist der Produktkatalog grundsätzlich auch im Einsatz. Nach Meinung von Führungspersonal hilft er zusätzlich in der Vorbereitung des Vermittlungsgesprächs, da durch ihn die Übersichtlichkeit im (noch) großen Instrumentenspektrum verbessert wird. Die Ansicht des Produktkatalogs müsse in jedem Fall vor dem Gespräch erfolgen, damit Wirtschaftlichkeitskalküle bei Produkteinsatzentscheidungen berücksichtigt werden. Der Produktkatalog sei also zweckdienlich bezüglich möglicher Programmalternativen und bei der Kostenplanung. Im Vergleich dazu war der Vermittler früher völlig auf sich allein gestellt, um die Übersicht auf die komplette Produktpalette zu erlangen bzw. zu behalten. Da die Produkte des Katalogs bereits den Kundensegmenten zugeordnet sind, würden richtige Entscheidungen bei der Programm- und Produktauswahl sowie der Abschluss von Zielvereinbarungen bereits im Erstgespräch befördert. Beim Einsatz von Handlungsprogrammen sei zu berücksichtigen: Geschäftspolitische Priorität genießt ungeförderte Integration, geförderte Integration soll eingesetzt werden, wenn unbedingt benötigt.

¹³ Auch diese Arbeitshilfe wird entsprechend lediglich in den zwei von uns besuchten Arbeitsagenturen mit Handlungsprogrammen angewandt.

Den Befunden unserer Interviews und Beobachtungen zufolge spielt der Produktkatalog in der Vermittlerpraxis bisher noch nicht diese systematisch zugeordnete Rolle. Hier ist die empirische Basis für gesicherte Urteile aber noch zu dünn.

Unsere Hospitationen¹⁴ bei arbeitnehmerorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern zeigen zusammenfassend dreierlei:

- Zum Ersten kann vor dem Hintergrund früherer Hospitationen¹⁵ empirisch bestätigt werden, dass sich das Vermittlungsgespräch „an sich“ im Vergleich zur „alten Welt“ vor dem KuZ (noch) nicht wesentlich verändert hat: Im Regelfall wird das Vermittlungsgespräch weiterhin stark vom Durchgang durch die Seiten („Bilder“) des Computerverfahrens CoArb geprägt.
- Zum Zweiten zeigt sich, dass „die“ Handlungsprogramme dort, wo sie eingesetzt werden,¹⁶ durchaus Auswirkungen auf das Vermittlungsberatungsgespräch haben, allerdings zum Teil eher mittelbar denn unmittelbar. So bleibt beispielsweise der Gesprächsablauf auch bei Handlungsprogramm-Vermittlern (zum Teil) von der CoArb bestimmt, und das Profiling neu – die Standortbestimmung unter Zuhilfenahme „Bearbeitungsunterstützung BewA“ (bub) – erfolgt standardmäßig in der Nachbereitungszeit des Gesprächs.
- Zum Dritten – die Ergebnisse von Ochs und Schütz (2004) unterstreichend – wird von Führungskräften wie von den leistungsstarken Vermittlern betont, dass die Handlungsprogramme vor allem für Berufseinsteiger (einschließlich Seiteneinsteiger), u. U. auch für etwas leistungsschwächere Kollegen nützlich seien, aber nicht für diejenigen, die ohnehin bereits seit jeher strukturiert und zielorientiert beraten und vermitteln.

Durch die Hospitationen war es möglich, etwas Tiefenschärfe auf die Prozesse und mögliche Unterschiede der Vermittlungs- und Beratungspraxis in den Arbeitsagenturen zu gewinnen. Aufgrund der Bedeutung der Handlungsprogramme im Konzept Kundenzentrum erscheinen dementsprechend insbesondere die Vermittlungsprozesse in den Agenturen mit bereits eingeführten Handlungsprogrammen interessant. An dieser Stelle sei lediglich auf einige markante Merkmale bei den Vermittlungsbera-

¹⁴ Wir haben pro besuchter Arbeitsagentur jeweils etwa einen halben Tag mit teilnehmenden Beobachtungen bei arbeitnehmerorientierten Vermittlern zugebracht.

¹⁵ Holger Schütz hat im Projekt „Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung“ in der Empirielaufzeit 2001 bis 2004 verschiedentlich Hospitationen bei der Arbeitsvermittlung im „Arbeitsamt 2000“ als auch nach dem Stopp desselben wahrgenommen. Diese Erfahrungen bilden die Referenz für oben stehende Aussage.

¹⁶ In AA 04 bereits seit Herbst 2004, in AA 10 zum Erhebungszeitpunkt erst seit zwei Wochen im Echtbetrieb.

tungsgesprächen aus der einen (der beiden von uns untersuchten) Agenturen mit Handlungsprogramme hingewiesen. Dabei werden auch beispielhaft Aspekte „guter Praxis“ verdeutlicht:

- Hinsichtlich der Gestaltung der äußeren Rahmenbedingungen fällt auf, dass die PC-Monitore der Vermittler im 45-Grad-Winkel so über eine Schreibtischecke aufgestellt sind, dass der Kunde/Beratungsklient von seinem Sitzplatz aus jederzeit auf die Monitorfläche blicken kann. Diese einfache organisatorische Maßnahme dürfte recht effektiv dabei wirken, Vorbehalte gegenüber dem Amt („Was schreibt/sieht die/der da eigentlich hinter dem Monitor?“) zu zerstreuen; somit findet hier auch ein Stück weit Autoritätsabbau statt. Diese Form der erhöhten formalen Transparenz und Offenheit wurde allerdings auch in einer Agentur ohne Handlungsprogramme (AA 07) vorgefunden.
- Der kommunikative Charakter der Gesprächssituation wird überdies durch die Vermittler betont, die Kopf und Körper demonstrativ ihren Gesprächspartnern zuwenden und nur für die Dateneingaben direkt an den Schreibtisch bzw. die Tastatur rücken. Die Vermittler sitzen also nicht wie in „alten“ Arbeitsamtzeiten hinter dem PC verschanzt, sondern sind deutlich mit dem Gespräch befasst.
- Die Vermittler verwenden relativ viel Zeit darauf, Bewerbungsstrategien und -techniken zu vermitteln. Besonderer Schwerpunkt ist dabei, ihre Kundschaft (Neukunden) mit den Möglichkeiten des Internets als Arbeits- und Hilfsmittel für die Jobsuche vertraut zu machen. Dabei erfolgen konkrete Demonstrationen am Bildschirm (insbesondere von *Selbstvermarktungsstrategie.de*). Außerdem werden die Möglichkeiten von E-Mail genutzt (falls der Kunde eine E-Mail-Adresse besitzt bzw. angibt), konkret durch Versendung des nächsten Gesprächstermins und einer Jobbörsen-Linkliste.
- Die beiden beobachteten Vermittler legen Wert auf eine verbindliche Zielvereinbarung gegen Ende des Gesprächs, wobei der eine stärker auf die standardmäßige schriftliche Form setzt, während der andere auch mündliche Zielvereinbarungen praktiziert. Zielvereinbarungen erzeugen allerdings Mehraufwand; solange eine einfache elektronische Ablage dafür fehlt, bleibt das Handling suboptimal.
- Gemäß der KuZ-Konzeption kommt im Gesprächsnachgang das Arbeitsmittel „bub“ zum Einsatz. Dieses enthält die vier Bewertungsfelder Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen. Für diese Felder muss der jeweilige Handlungsbedarf per Mausklick angegeben werden, wofür standardisierte Ordinalwerte (sehr starker, starker, minimaler, kein Handlungsbedarf) im Pull-down-Modus zur Verfügung stehen. Für die beiden (jungen und agilen) Vermittler ist das Ausfüllen der Felder weder inhaltlich schwierig (d. h. erfolgt sehr bewertungssicher) noch besonders zeitaufwendig.

Zusammengefasst: Es ist die Verbindung von strukturierter Gesprächsführung, kommunikativer Intensität und Umfeldgestaltung, die hier beeindruckt. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass auch in anderen Agenturen bezüglich der Beratungsstandards zum Teil ähnlich gut und professionell agiert wird (Akzentsetzungen bei Bewerbungsstrategien, Internet etc. z. B. ebenfalls in den AA 05 und 10).

In der zweiten Agentur mit Handlungsprogrammen werden skeptischere bzw. kritischere Überlegungen und Einschätzungen geäußert. Die Handlungsprogramme (inkl. Standortbestimmung mittels bub) zeigten, dass in die Fachkompetenz und die Erfahrung der Vermittler kein Vertrauen (mehr) gesetzt werde; diese bleibe im Rahmen der Handlungsprogramme außen vor, so die deutlich formulierte Kritik einer Fachkraft. „Vermittler zu sein macht aber eigentlich aus, mit allen Möglichkeiten umzugehen“, und genau das werde durch die Handlungsprogramme stark eingeschränkt.

Box 2.1-1: Operativer Verbesserungsprozess und Handlungsprogramme

In der Bundesagentur insgesamt wird seit April dieses Jahres (2005) die flächendeckende Einführung der Handlungsprogramme nunmehr mit dem sog. „operativen Verbesserungsprozess 2005“ für alle Arbeitsagenturen forciert vorbereitet. Das bedeutet, Teilaspekte der Handlungsprogramme werden überall eingeführt, entkoppelt von den Wellen der KuZ-Umstellung. Das Projekt „Operative Verbesserungsprozess 2005“ zielt explizit darauf ab, die Zielerreichung in der Vermittlungsarbeit zu unterstützen, wobei sich die operativen Maßnahmen auf vier Teilziele ausrichten:

- Schaffung der Voraussetzung zur Leistungssteigerung durch Arbeitnehmer-Kundendifferenzierung
- Steigerung der Vermittlungsleistung
- verbesserte Aktivierung
- wirkungsorientiertere Förderung.

Dabei beinhaltet das Maßnahmenpaket bereits einige vereinfachte Elemente der künftigen Handlungsprogramme. Demzufolge sollen für das operative Vermittlerhandeln folgende Maßgaben gelten:

- Übergreifender Erfolgsindikator ist die „Verkürzung der Dauer des Kundenkontaktes mit Produkteinsatz“, daher
- Gesamtdauer des Kundenkontaktes (Dauer der Arbeitslosigkeit plus Maßnahmendauer) verkürzen,
- Nettowirkung des Maßnahmeneinsatzes beachten,
- „Passgenauigkeit, Erfolgssicherheit und Wirkung“ als Prinzipien für den Produkteinsatz beachten.

„Um bei geringeren Mitteln die gleiche Wirkung am Arbeitsmarkt zu erzielen, müssen die Maßnahmen so eingesetzt werden, dass hierdurch die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird. [...] Somit können Fehlanreize der Vergangenheit, die teilweise zur Vergabe von Maßnahmen an Marktkunden geführt haben, beseitigt werden. Gleichzeitig wird auch erstmals eine einheitliche verständliche und messbare Einsatzlogik für Maßnahmen den Vermittlern bereitgestellt“ (BA-Papier „Operativer Verbesserungsprozess 2005“, S. 7).

Vermittlung, Handlungsprogramme und Aussteuerungsbetrag

Der Aussteuerungsbetrag (§ 46 Abs. 4 SGB II) wird in den Fallagenturen überwiegend äußerst kritisch gesehen: Er befördere Tendenzen zu immer kürzeren Maßnahmen und den zunehmenden Ausschluss bestimmter Personen von Maßnahmen. Gleichzeitig brennt das Problem den Agenturen derzeit noch nicht unmittelbar unter den Nägeln, auch wenn die Auseinandersetzung damit bereits begonnen hat.

Die Handlungsprogramme bieten so weit keine direkte Anleitung oder Handlungsoption, wie der Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit (länger als zwölf Monate) und damit in die SGB-II-Zuständigkeit vermieden werden sollte.¹⁷ Denn die Handlungsprogramme sind an einer Kundengruppenlogik ausgerichtet, die sich nicht an den Veränderungsdynamiken der Marktchancen von Bewerbern im Zuge fortschreibender Arbeitslosigkeit orientiert, sondern am aktuellen Status ansetzt. In der Logik der Handlungsprogramme ist die Frage des Übertritts zum SGB II nur mittelbar, jedoch nicht explizit angesprochen, obwohl die Kostenkontrolle ein wichtiges Element dieses Konzepts darstellt. Für die Agenturen vor Ort (wie auch für die BA insgesamt) ist es aber in jedem Fall nicht trivial, ob bzw. in welchen Ausmaßen die Aussteuerungsbeträge fällig werden oder nicht.

Nur eine Minderheit der Fallagenturen war in der Erhebungsphase bereits dabei, vorläufig selbst Handlungsoptionen für dieses Problem zu entwickeln. In der AA 03 ist ein sog. Last-minute-Konzept erarbeitet worden. Danach kann bei Kunden, bei denen der Übergang in das SGB II droht, die Höhe des Eingliederungszuschusses aufgestockt werden. In der AA 05 soll Geld nur dort in die Hand genommen werden, wenn die „Kunden“ aussichtsreich innerhalb der Versicherungszeit in den Markt integriert werden können; auch gälte es, lange Umschulungen zu vermeiden (selbst wenn die Laufzeiten von Bildungsgutscheinen insgesamt etwas steigen). Dieselbe Prämisse gilt für die AA 02: „Verkürzung des Kundenkontakts durch Mitteleinsatz“ und Integration während der Laufzeit des Leistungsbezugs lautet der Ansatz. Das bedeutet Maßnahmen für Kurzarbeitslose (maximal drei bis sechs Monate) sowie ein „Absolventenprogramm“ für Neufälle, wovon hohe Einstellungschancen erhofft werden.

In fast allen Agenturen ist vorgesehen, dass in jedem Fall mit jedem Kunden zwei Monate vor Beendigung des Alg-1-Bezugs ein verpflichtender Kontakt vorhanden ist. Darüber hinaus wird z. B. in der AA 10 ein besonderes § 421i-Projekt aufgelegt, um im Vergleich zu einer Referenzgruppe Erfolgsbedingungen für die rechtzeitige Eingliederung innerhalb der zwölf Monate zu eruieren.

¹⁷ Durch den operativen Verbesserungsprozess 2005 hat sich dies verändert (s. u.).

2.1.2.5 Weitere Befragungsergebnisse (und Zwischenergebnisse)

Für die Mehrzahl der deutschen Arbeitsagenturen hat sich die Qualität der Arbeitsvermittlung – wenn überhaupt – bisher nur bedingt verbessert.

Die Ergebnisse der schriftlichen Agenturbefragung liefern zu diesen Punkten veranschaulichende Indizien.

So halten zwar 40 % aller Antwortenden (Frage 244, Item 2) tendenziell die Aussage für zutreffend, dass sich die Qualität der Vermittlungsgespräche für Neukunden erhöht habe, aber nur 4,5 % sind voll und ganz davon überzeugt.

Bezüglich der Qualität der Vermittlungsgespräche für Arbeitnehmerkunden insgesamt sind jedoch auch über 50 % der Meinung, dass im Vergleich zu der Zeit vor den Reformen (noch) keine Verbesserung (aber auch keine Verschlechterung) eingetreten sei (Frage 245, Item 1).

Gleichzeitig bestätigt eine überwältigende Mehrzahl der Befragten tendenziell (51,6 %) oder voll und ganz (40 %) die Aussage, dass die Qualität des Beratungs- und Vermittlungsgesprächs nun erhöht werden muss, nachdem die organisatorischen Rahmenbedingungen verbessert wurden (Frage 244, Item 3).

Insofern deckt sich die Praktikersicht hier offenbar mit unserer eigenen Einschätzung, dass die KuZ-Einführung nur eine Zwischenetappe auf dem Weg zu einer Neubestimmung der Dienstleistungsqualität der arbeitnehmerorientierten Vermittlung darstellt.

2.2 Profiling und Eingliederungsvereinbarungen

2.2.1 Grundlagen zu Profiling und Eingliederungsvereinbarungen

Profiling ist grundsätzlich eine Methode, Leistungsprofile von Arbeitslosen – ihre Stärken und Schwächen – zu ermitteln (vgl. u. a. Rudolph & Müntnich 2001; Sidelmann u. a. 2001; zum Forschungsstand s. u.). In der Regel wird durch eine individuelle Chanceneinschätzung (Profiling) das Risiko des Eintritts von Langzeitarbeitslosigkeit bestimmt, um ggf. rechtzeitig Interventionsmaßnahmen zur Vermeidung des Eintritts einzuleiten.

2.2.1.1 Profiling in Deutschland

In Deutschland wurde das Profiling mit dem SGB III in § 6 verankert, wonach ein Profiling spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zu erfolgen hatte. Das Job-Aktiv-Gesetz¹⁸ verlegte diesen Zeitpunkt auf spätestens den Tag der Arbeitslosmeldung vor, ohne die inhaltliche Anforderung an das Profiling¹⁹ entscheidend zu verändern. Der Schwerpunkt der Änderungen beim Profiling im Zuge der „Hartz-Reformen“ liegt denn auch weniger bei den gesetzlichen Bestimmungen als vielmehr untergeordnet auf der Umsetzung der Vorschläge der BA-internen Projektgruppen zur BA-Reform.

Ab dem Jahr 2003 wurde mit einem sofortigen Kurzprofiling für alle Neuzugänge, dem sog. Eingangsscheck, ein bestimmter Standard in den Agenturen etabliert (dies und weitere Richtlinien zum Profiling im Rundbrief 58/2002). Demnach war mit dem Eingangsscheck das Profiling abgeschlossen, sofern es sich um Personen mit zeitlich begrenzter Arbeitslosigkeit (z. B. Anschlussbeschäftigung in absehbarer Zeit) oder als vermittelbar eingestufte Bewerber (oder eingliederungsfähig nach Vermittlungshilfen) handelte. Für diese Personen genügte eine Dokumentation der Ergebnisse im Bewerberangebot (BewA-CoArb). Bei allen anderen Bewerbern war ein vertieftes

¹⁸ Anstoß für das Job-Aktiv-Gesetz war insbesondere der Beginn der europäischen Beschäftigungspolitik durch den im November 1997 beschlossenen „Luxemburg-Prozess“ (vgl. Schmid & Kull 2004 zu einer Bestandsaufnahme). Das Job-Aktiv-Gesetz griff das in den europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien verankerte Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit vor allem durch Profiling und Assessment, Jobrotation, Eingliederungsvereinbarung, Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung und Förderung besonderer Beschäftigtengruppen auf.

¹⁹ Wobei das Wort „Profiling“ im Gesetz (§ 6 SGB III) gar nicht erwähnt wird (lediglich in der Begründung).

Profiling vorzunehmen und das Ergebnis neben den entsprechenden Eintragungen in den einzelnen BewA-Bildern auch im Profilingbogen (dazu s. u.) zu dokumentieren.

Die Eingliederungsvereinbarung (hier nach § 35 SGB III, aber ähnlich im SGB II) basiert auf dem Profiling des Arbeitslosen. Die Agentur für Arbeit und der Arbeitslose legen demzufolge die Vermittlungsbemühungen der Agentur, die Eigenbemühungen des Arbeitslosen und eventuelle künftige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fest. Die Eingliederungsvereinbarung wird in der Regel für einen Zeitraum zwischen drei und sechs Monaten abgeschlossen und ist ggf. fortzuschreiben (zu weiteren gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsdetails vgl. Anhang A3, Kap. 1). Die Eingliederungsvereinbarung konkretisiert den (im Job-Aktiv-Gesetz formulierten) Grundsatz des Förderns und Forderns. Sie hat die Aufgabe, die Aktivitäten des Arbeitslosen und der Agentur für Arbeit zu verdeutlichen, nachprüfbar zu dokumentieren und ihre zeitliche Abfolge festzulegen (vgl. Bundestags-Drucksache 14/6944, S. 28). Sie ist damit auch ein Instrument, das dem Arbeitsvermittler die Qualitätssicherung und Qualitätsprüfung seiner Arbeit erleichtern soll. Wie beim Profiling sind auch bei den Eingliederungsvereinbarungen die wichtigeren Reformimpulse in den veränderten Umsetzungskonditionen im KuZ-Prozess selbst zu suchen, weniger im Gesetz.

2.2.1.2 Profiling: Forschungsstand

Unter Profiling versteht man in der Wissenschaft in der Regel die Früherkennung des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos mittels systematisierter Überprüfung und Einschätzung der Vermittlungsfähigkeit (vgl. u. a. Rudolph & Müntnich 2001; Sidelmann et al. 2001). Funktionen des Profilings in der Praxis der Arbeitsmarktpolitik können sein (Rudolph 2003a; vgl. auch Rudolph & Konle-Seidl 2005):

- Chancen- und Risikoeinschätzung
- Systematisierung des Vermittlungsprozesses
- Strategiewahl der Vermittlung
- Allokation und Steuerung von Personal- und Förderressourcen.

Zwei Grundtypen des Profilings werden i. d. R. unterschieden: zum einen statistische Profilingverfahren, die auf der Basis mehr oder minder elaborierter Regressionsmodelle die Eintrittswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit schätzen; zum anderen qualitative Profilingverfahren, in denen geschultes Personal anhand der Kombination ausgewählter Beurteilungskriterien eine Einschätzung über die Arbeitslosigkeitsrisiken bzw. arbeitsmarktlichen Integrationschancen der Zielperson vornimmt. Durch Zuordnung von Punktwerten und/oder anderen einfachen Rechen- und Gewichtungsmethoden können die qualitativen Beurteilungskriterien numerisch ausgedrückt und zusammengefasst werden, z. B. in Kundengruppen wie in den Niederlan-

den und nunmehr auch in Deutschland (Standortbestimmung „bub“). Es handelt sich dabei um Mischsysteme, die qualitative Einschätzungen mit deterministischer Regelsatzung kombinieren.

Das hierzulande bekannteste Beispiel für einen Profilingansatz ist das niederländische „Kansmeter“, mit dem bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit die Reintegrationschancen der Klienten nach der individuellen Distanz zum regulären Arbeitsmarkt eingeschätzt werden. Das niederländische Profilingmodell repräsentiert dabei einen Mischtyp aus statistisch-ökonomischem Modell und Vermittlerermessen (vgl. die Beschreibung bei Sidelmann et al. 2001, S. 562 f.). Die Einstufung in die vorhandenen vier Kategorien erfolgt aber durch die Vermittler.

In der Forschung zum Profiling werden noch immer die folgenden Punkte grundsätzlich kontrovers diskutiert (eine detailliertere Diskussion bei Koning 2005, S. 65–83):

- die Leistungsfähigkeit von statistischen vs. qualitativen (vs. deterministischen) Profilingssystemen. Gibt es ein überlegenes Modell?
- (kontrafaktische) Evaluation von Profilingssystemen,
- der Zeitpunkt der Profilingintervention,
- die beim Profiling (-Modell, -Prozess) zu berücksichtigenden Kriterien,
- die Ableitung einer optimalen, zielpersonengerichteten Instrumentenwahl im Anschluss an das Profiling.

Das Problem des *deadweight* (eine Reintegration wäre auch ohne Intervention genauso schnell zustande gekommen) ist bei einem sehr frühen Profiling (z. B. bei Beginn der Arbeitslosigkeit) grundsätzlich gegeben.

Zur Frage der Früherkennung von Arbeitsmarktrisiken und der zeitlich korrekten Interventionszeit liegen verschiedene Befunde vor. In den späten 90er Jahren (vgl. Mosley 1997, S. 83 f.) dominierte in Expertenkreisen einerseits aufgrund hoher Mitnahmeeffekte („deadweight“) eine skeptische Sicht bezüglich der Früherkennung und zeitgerechten Intervention. Andererseits bescheinigten bereits die frühen Evaluationen aus den USA den getesteten Profilingansätzen tendenziell positive Effekte (Eberts & O’Leary 1997, S. 39 f.; Eberts 1999). Die jüngeren aktuelleren US-Studien bestätigen dies im Kern. Demzufolge führt Profiling in Kombination mit frühzeitiger (Maßnahmen-)Intervention zu einer Verkürzung der durchschnittlichen Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen (siehe u. a. Dickinson, Decker & Kreutzer 2002). Nach Koning et al. (2005, S. 164) argumentieren auch zwei aktuelle Studien aus der Schweiz und Neuseeland, dass Profiling zur Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei-

trage. Kritischer in Bezug auf die US-Erfahrungen sind Bryson und Kasparova (2003, S. 8): Demzufolge sind dort die Profilingergebnisse insgesamt eher schwach, zieht man die nachfolgenden Perioden des Leistungsbezugs heran. Lediglich das Profiling im Bundesstaat Kentucky sei positiver zu bewerten und auf die hohe Qualität der verwendeten Daten zurückzuführen (das Kentucky-Modell basiert auf 140 Kovariaten; die „best specification“ benutzt 17 Variablen). Kritisch zum Profiling äußert sich auch Wells (2001, S. 259 f.). Gemischte, also auch weniger positive Ergebnisse aus verschiedenen Ländern (Großbritannien, Australien etc.) zeigt überdies eine schon etwas ältere OECD-Studie (OECD 1998).

Die Genauigkeit statistischer Profilingmodelle hängt generell stark von der Datenqualität ab. Eine britische Studie (Bryson & Kasparova 2003) zu statistischen Profilingmethoden (inkl. Programmzuweisung) ergab eine 70%ige Vorhersagegenauigkeit für Behinderte und Alleinerziehende, für Bezieher von „Jobseekers Allowance“ hingegen nur 42 %. Dieser Studie zufolge mangelt es bisher an systematischen Vergleichsuntersuchungen zwischen statistischem Profiling, Profiling nach Vermittlerermessen sowie nach deterministischen Regeln bezüglich der Erfolgsquoten der Zuweisung zu frühzeitigen Interventionsmaßnahmen (vgl. Bryson & Kasparova 2003, S. 86). Auch an der Güte der Chancenbeurteilung durch das niederländische Kansmeter (s. o.) wird dort in jüngerer Zeit zusehends gezweifelt: Eine aktuelle Evaluation (TNO-Rapport 2003) ergab nur für 61 % der Fälle eine korrekte Phaseneinteilung, 11 % strömen früher aus, 28 % strömen später aus als vorhergesagt.

2.2.1.3 Profiling und Eingliederungsvereinbarungen: Ergebnisse für das Bundesgebiet auf der Grundlage aggregierter Daten

Datenlage und -qualität

Seit 2002 gibt es eine neue Beratungsstatistik (BA-St3R6) auf der Basis von CoArb-Eintragungen der Vermittler, die Informationen darüber liefert, ob für einen Arbeitslosen ein Profiling durchgeführt wurde. Diese Quelle enthält jedoch keine Informationen über das Ergebnis des Profilings. Die Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen wird ebenfalls erfasst, jedoch nicht deren Inhalte. Die Beratungsstatistik ist darüber hinaus ebenfalls die Quelle für Geschäftsstatistiken der BA zur Einschaltung Dritter (§ 37) und ausgegebene Vermittlungsgutscheine. Nach Auskunft der BA-Statistik war die Erhebung dieser Daten ursprünglich für die Auswertungen im Rahmen der Leitlinien der EU gedacht, wurde aber kurzfristig auch für die Steuerung der Vermittlungsoffensive genutzt. Daher ergaben sich bei der Erhebung Anpassungen, die der Kontinuität der Datenerhebung abträglich waren. Nach einer Erprobungsphase wurde die Beratungsstatistik dennoch für die Hartz-Evaluierung freigegeben. Die Daten über Profiling und Eingliederungsvereinbarungen wurden bis-

lang noch nicht detailliert aufbereitet. Befunde unserer Implementationsanalysen (vgl. Abschnitte 2.2.2 und 2.2.3) in den Agenturen zeigen, dass die Erhebungspraxis in den Agenturen bei Profiling und Eingliederungsvereinbarungen – über das übliche Maß der BA-Geschäftsstatistik hinaus – sehr uneinheitlich ist. Dies hängt damit zusammen, dass vor allem Profiling nicht eindeutig definiert ist (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Das Problem der inadäquaten statistischen Erfassung dieser Instrumente ist also durch die fehlende Standardisierung der Prozesse selbst bedingt. Trotz dieser Einschränkungen werden mangels Alternativen die zur Verfügung stehenden Geschäftsdaten herangezogen, um einen groben Überblick über Trends, Teilnehmerstruktur sowie Unterschiede zwischen Agenturen für Profiling und Eingliederungsvereinbarungen zu geben. Zur Kontrolle der Beratungsstatistik werden auch ausgewählte Ergebnisse der eigenen Befragungsdaten verwendet.

Profiling: Entwicklung im Bundesgebiet und Teilnehmerstruktur

Profiling wird verhältnismäßig häufig, jedoch keineswegs flächendeckend eingesetzt. Trotz der gesetzlichen Vorgaben wird Profiling laut BA-Statistik nur rund 500.000 Male pro Quartal durchgeführt (vgl. Anhangtabelle A2-1).²⁰ Bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen bedeutet dies eine Quote von zuletzt rund 12 % pro Quartal mit saisonalen Schwankungen in Ost- und Westdeutschland (vgl. Abbildung 2.2-1). Über die Qualität des Profilings (z. B. ausführliches Tiefenprofiling oder nur ein kurzer Eingangsscheck) gibt die Statistik keine Auskunft. Auffällig ist der starke Rückgang beim Profiling durch Dritte ab Mitte des Jahres 2003 (vgl. Anhangtabelle A2-1), der auch durch die Ergebnisse der Fallstudien bestätigt wird (vgl. Abschnitt 2.2.2).

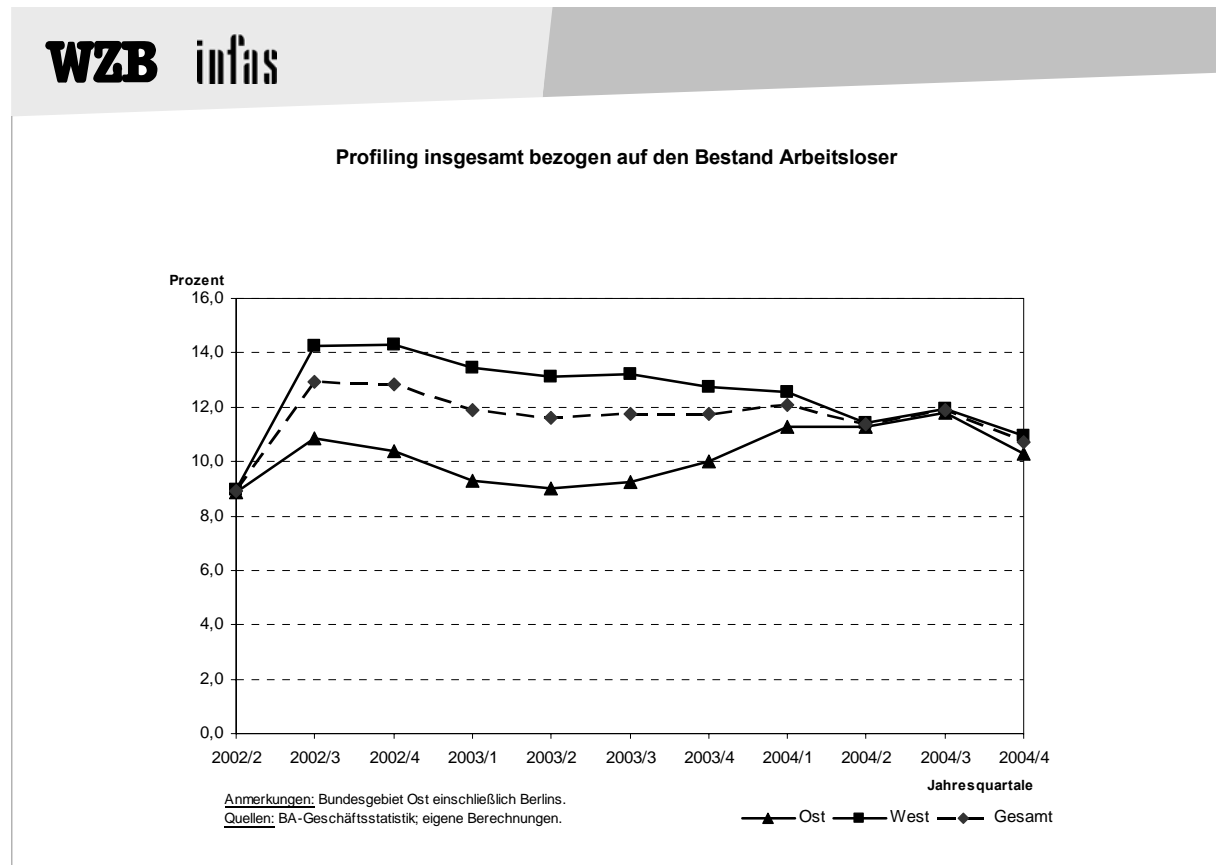
Die Teilnehmerstruktur aller erfassten Profilingfälle zwischen dem zweiten Quartal 2002 und dem vierten Quartal 2004 wird in Tabelle A2-2 im Anhang zusammengefasst. Von den in diesem Zeitraum 5,3 Mio. von der Bundesagentur für Arbeit statistisch erfassten Profilings fanden nur etwa 35 % direkt nach Eintritt in Arbeitslosigkeit (im ersten Monat) statt. Insbesondere sind – bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen – Männer, Jugendliche unter 25 Jahren, Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer sowie Besserqualifizierte überrepräsentiert.

Die Teilnehmerstruktur nach den Befragungsdaten zeigt ein ähnliches Grundmuster. In Zusammenhang mit den Wirkungsanalysen zu vermittlungsnahen Dienstleistungen wurden Stichproben von Teilnehmern und Nichtteilnehmern aus dem Bestand

²⁰ Ausführliche deskriptive Statistiken zum Profiling werden in den Anhangtabellen A2-1 und A2-2 wiedergegeben.

der Arbeitslosen u. a. über ihre Erfahrungen mit Profiling und Eingliederungsvereinbarungen durch die Arbeitsagenturen befragt.

Abbildung 2.2-1: Profiling insgesamt (BA und Dritte) 2002 bis 2004 bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

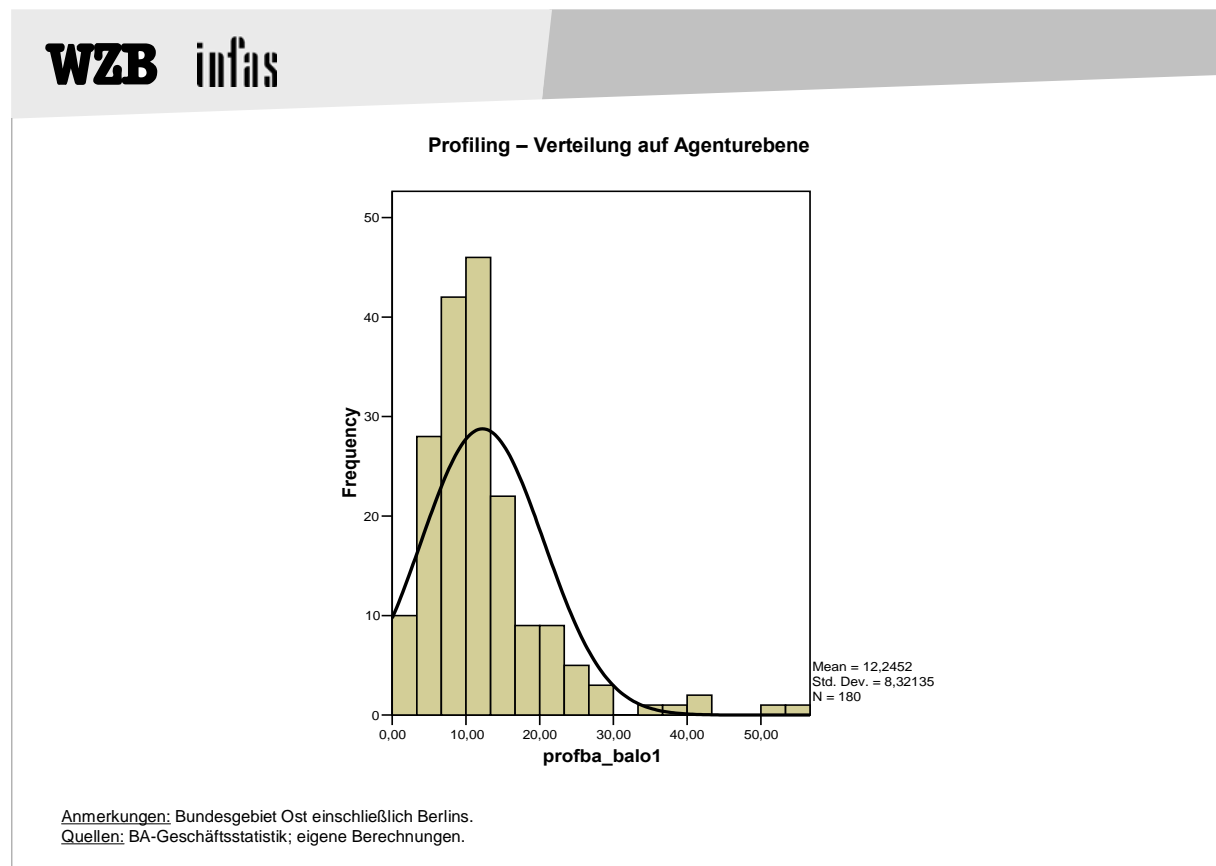
Die Ergebnisse der Befragungen für die Nichtteilnehmer (Kontrollgruppe) können herangezogen werden, um Auskunft über die Häufigkeit und Verbreitung von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen durch die Arbeitsagenturen unter allen Arbeitslosen zu gewinnen.²¹ Insgesamt 35 % der Kontrollgruppe aus dem Bestand der Arbeitslosen bejahen die Frage, ob mit ihnen in der Agentur während ihrer aktuellen Episode der Arbeitslosigkeit über ihre berufliche und persönlichen Fähigkeiten und Eignungen gesprochen z. B. ein Stärken-Schwächen-Profil erarbeitet wurde.²² Das angegebene Niveau ist nicht vergleichbar mit der Quote von 12 % pro Quartal aus

²¹ Die Befragungsergebnisse der Nichtteilnehmer an § 421i und PSA sind annähernd Stichproben des Bestands der Arbeitslosen, da die Programme an sich äußerst klein sind (jeweils weniger als 1 % des Bestands der Arbeitslosen; vgl. Abschnitt 4.2 unten).

²² Die Frage im Wortlaut: „Wurde mit Ihnen in der Agentur in dieser Zeit über Ihre berufliche und persönlichen Fähigkeiten und Eignungen gesprochen z. B. ein Stärken-Schwächen-Profil erarbeitet?“

der Geschäftsstatistik, weil der Zeitpunkt des Profilings unbekannt ist. Dennoch können trotz abweichender Erhebungsmethoden und Perspektiven (Befragung der Arbeitslosen vs. Geschäftsdaten der Agentur) die Informationen der Teilnehmerstruktur zur Kontrolle herangezogen werden. Analog zu den Geschäftsdaten zeigt sich, dass Jugendliche, besser Ausgebildete und Männer überrepräsentiert sind (vgl. Anhangtabelle A2-2).

Abbildung 2.2-2: Profiling insgesamt (BA und Dritte) im Jahre 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Verteilung auf Agenturebene



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

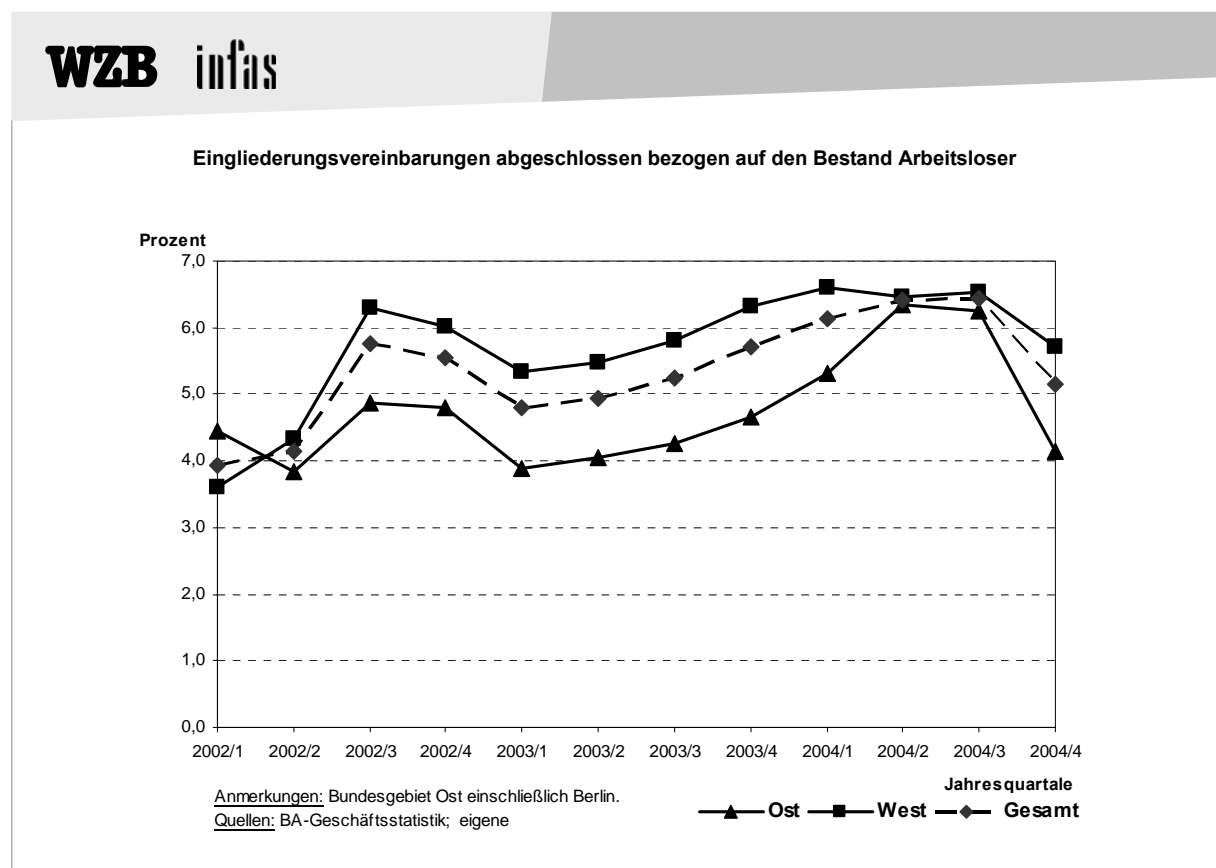
Die Häufigkeitsverteilung von Profiling durch die BA nach Agenturbezirken standardisiert auf den Bestand der Arbeitslosen im Jahre 2004 zeigt eine erhebliche Streuung um den Durchschnittswert von 12 % im Quartal. Daraus ist sowohl auf einen unterschiedlichen Einsatz des Instruments als auch auf die uneinheitliche statistische Erfassung von Profiling zu schließen: So berichten einige „statistische Ausreißer“ beispielsweise wenig plausible Werte mit Quoten von über 40 % der Arbeitslosen pro Quartal (vgl. Abb. 2.2-2).

Eingliederungsvereinbarungen: Entwicklung im Bundesgebiet und Teilnehmerstruktur

Eingliederungsvereinbarungen werden noch seltener als Profiling im Bereich des SGB III eingesetzt.²³

Die Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen erreichte ihren bisherigen Spitzenwert von rund 280.000 pro Quartal im Jahre 2004.²⁴ Bezogen auf den Arbeitslosenbestand im Quartal bedeutet dies bei saisonalen Schwankungen eine Gesamtquote, die im Jahre 2004 zwischen 10 % und 16 % schwankt.

Abbildung 2.2-3: Eingliederungsvereinbarungen durch BA abgeschlossen insgesamt, 2002 bis 2004, bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet



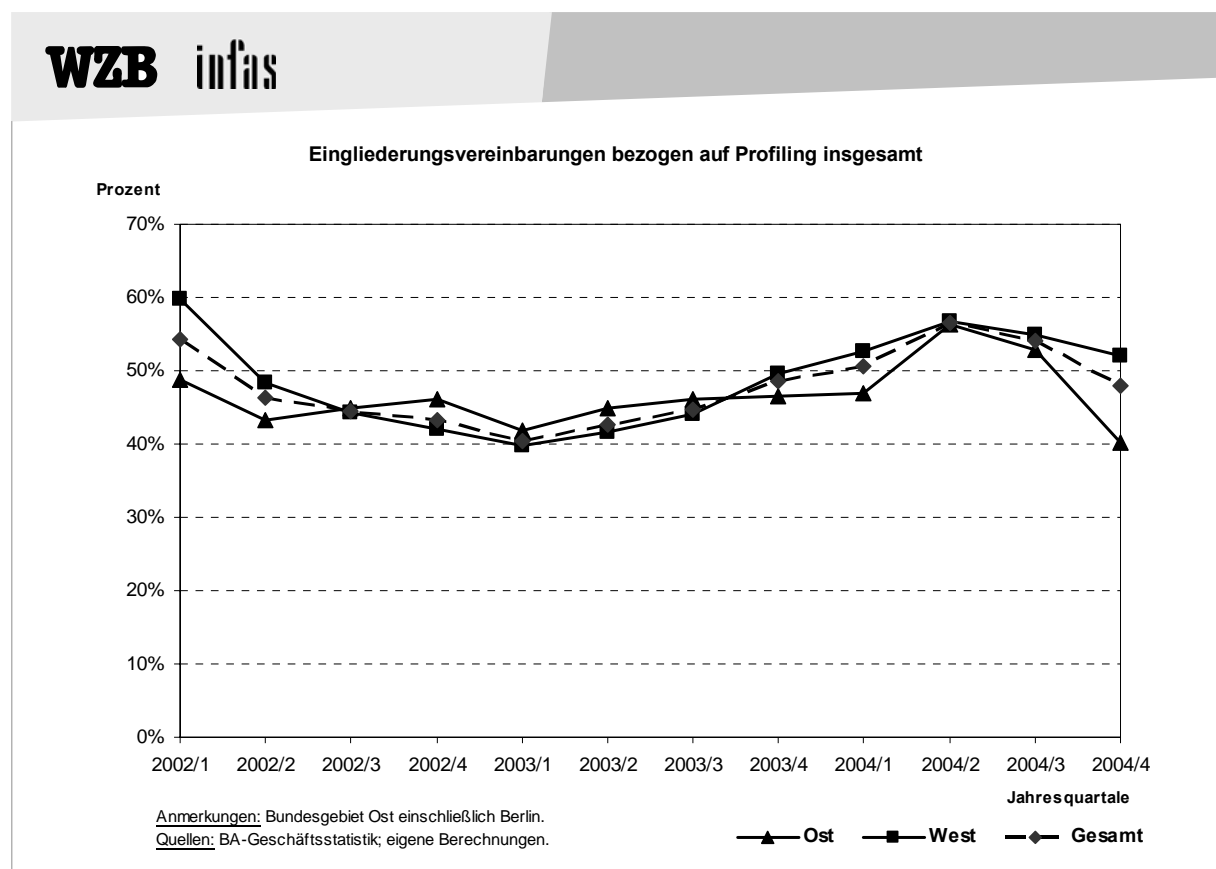
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

²³ Wie im Falle von Profiling gibt es keinen einheitlichen Standard für Inhalt oder Form einer Eingliederungsvereinbarung in deutschen Arbeitsagenturen (vgl. Abschnitt 2.2.3).

²⁴ Ausführliche deskriptive Statistiken zur Eingliederungsvereinbarung werden in den Anhangtabellen A2-3 und A2-4 wiedergegeben.

Eine markante Entwicklung seit 2002 stellt der starke Rückgang im Anteil der Eingliederungsvereinbarungen dar, die durch Dritte vorbereitet werden. Während 2002 bis zu 16 % durch Mitarbeit von Dritten zustande kamen, fiel 2004 dieser Anteil auf unter 2 % (vgl. Anhangtabelle A2-3). Schließlich ist die Verknüpfung zwischen Profiling und Eingliederungsvereinbarungen konzeptionell interessant. Aus den Aggregatdaten über das Verhältnis zwischen Nutzung von Eingliederungsvereinbarungen und Profiling ist ersichtlich, dass im Zeitraum 2002 bis 2004 rechnerisch rund 50 % der Profilingfälle in eine Eingliederungsvereinbarung münden (vgl. Abb. 2.2-4).²⁵

Abbildung 2.2-4: Eingliederungsvereinbarungen bezogen auf Profiling insgesamt 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Jugendliche unter 25 Jahren sind mit rund 25 % der Teilnehmer stark überrepräsentiert, während Ältere (> 50 Jahre) deutlich unterrepräsentiert sind (vgl. Anhangtabelle A2-4). Entgegen der Erwartung findet bei Eingliederungsvereinbarungen durch die BA offensichtlich keine Bevorzugung von „klassischen“ Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt statt. Ein Grund könnte sein, dass Eingliederungsvereinbarungen als Akti-

²⁵ Diese Angabe ist eine rein rechnerische Größe und als statistischer Höchstwert anzusehen. Mit den aggregierten Daten kann keine direkte Verknüpfung von Eingliederungsvereinbarungen mit einem vorher durchgeführten Profiling gezogen werden.

vierungsinstrument bei Kunden eingesetzt wird, bei denen mangelnde Motivation vermutet wird. Dies könnte den überdurchschnittlichen Anteil junger Männer erklären.

Befragungsergebnisse zeigen ebenfalls ein – im Vergleich zum Profiling – deutlich niedrigeres Niveau von Eingliederungsvereinbarungen (7,4 %; vgl. Befragungsergebnisse im Tabellenband). Wiederum sind die Angaben zum Niveau nicht direkt mit den Geschäftsstatistiken vergleichbar. Wie beim Profiling bestätigen die Ergebnisse das Muster in den Geschäftsstatistiken hinsichtlich der Teilnehmerstruktur. Eingliederungsvereinbarungen werden bevorzugt mit Männern und Jugendlichen abgeschlossen, obwohl Ältere und Personen ohne Berufsausbildung in den Befragungsergebnissen stärker vertreten sind.

Zusammenfassend lassen die verfügbaren Geschäftsdaten – die aufgrund der uneinheitlichen Erhebungspraxis vorsichtig zu interpretieren sind – darauf schließen, dass Profiling und Eingliederungsvereinbarungen bislang weder flächendeckend noch systematisch eingesetzt wurden. Eine Quote beim Profiling von 12 % pro Quartal bedeutet für Arbeitslose eine Wahrscheinlichkeit von rund 50 % im Jahr, Profiling durch die BA zu erfahren. Eingliederungsvereinbarungen werden in der Praxis noch selektiver – bei lediglich etwa 6 % der Arbeitslosen pro Quartal – abgeschlossen. Außerdem ist der Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen und Profiling durch die BA (im Gegensatz zum Profiling durch Dritte) trotz des beschränkten Deckungsgrads wenig zielgruppenorientiert. Die große Variation zwischen den Agenturen verdeutlicht anschaulich die fehlende Systematik im bisherigen Einsatz von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen, deren Inhalte bislang wenig standardisiert sind.

2.2.2 Implementationspraxis Profiling

Die beiden Agenturen mit Handlungsprogrammen nehmen ein Profiling anhand der sog. Standortbestimmung mithilfe des bub vor (vgl. Abschnitt 2.1.2.3). Alle anderen Agenturen arbeiteten noch mit dem alten Profilingbogen (abgedruckt in Anhang A1, Abschnitt 3.5). Der Einsatz von Tiefenprofiling über das Eingangsprofiling hinaus wird lediglich selektiv und auch nur in einigen Agenturen durchgeführt. Angesichts der Ressourcenintensität ist das auch nicht weiter verwunderlich. Der Bedarf an Tiefenprofiling wird nunmehr überwiegend den ARGE n zugedacht. Dass dennoch drei Viertel der Agenturen (76,4 %) in der Agenturbefragung angeben, dass in ihrer Agentur Tiefenprofiling stattfindet, mag an der unscharfen Definition des Begriffs liegen.

Das Profiling wird in den Agenturen sehr uneinheitlich praktiziert. Der arbeitnehmerorientierte Vermittler soll im Vermittlungsgespräch auf Basis der toolbasierten Erstdifferenzierung und mit Hilfe des Arbeitspaketes (vgl. Abschnitt 2.1.2.2) ein vertieftes Profiling durchführen sowie die Tooldifferenzierung überprüfen und ggf. korrigieren.

Die Agenturen, die den neuen Profilingleitfaden noch nicht haben, beschränken sich beim Profiling überwiegend auf die BewA-Eingabe. Der alte Profilingbogen wird zu meist nur selektiv genutzt und dann in der Regel nach dem eigentlichen Beratungsgespräch.²⁶ Während der Beratung wird üblicherweise weiter die CoArb verwendet. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Profilingbogen nicht sinnvoll in die CoArb integriert ist. Das Aufrufen des Bogens ist aufwendig und langwierig (bis zu zweieinhalb Minuten, berichten die Vermittler), und im Besetzungsprozess wird der Bogen zudem gar nicht gesichtet. Daher wird in den Agenturen auch so gut wie ausnahmslos dieser Profilingbogen abgelehnt. Er wird lediglich ausgefüllt, um die Vorgaben zu erfüllen („In den Profilingbogen guckt doch keiner rein, das ist Arbeit für die Katz“, so ein Mitarbeiter der AA 02). Grund für das seltene Nutzen des Bogens ist neben der umständlichen Handhabung auch die Qualität des Profilingbogens. Moniert werden die zum Teil gar nicht passenden Ankreuzfelder, sinnvoller sei z. B. mehr Platz beim Thema „Berufliche Kenntnisse“. Auch die Führungskräfte legen teilweise keinen Wert auf das Ausfüllen des Profilingbogens, da hochwertige BewA-Einträge genügen.

Ein gängiges Modell im Jahre 2003 waren ein Kurzprofiling (Eingangsscheck nach Rundbrief 58/02) durch die Agenturen und ein vertieftes Profiling durch Dritte. Im Jahre 2004 wurde Profiling durch Dritte reduziert; vermehrt nahmen die Agenturen das Profiling wieder selbst vor: Zum einen waren die Agenturen mit dem Profiling durch Dritte überwiegend unzufrieden, zum anderen war die Arbeitserleichterung gering, da die Ergebnisse des Profilings durch Dritte von den Vermittlern in die CoArb eingestellt werden mussten. Zudem ist einer Führungskraft zufolge eine Auslagerung des Profilings an Dritte nunmehr aufgrund der KuZ-Strukturen nicht mehr nötig, da der Vermittler aufgrund der größeren Zeitfenster für das Vermittlungsgespräch dies nun selbst vornehmen kann.

Für die Option, das Profiling in der Agentur machen zu lassen, werden u. a. folgende Gründe angeführt:

- zu wenig positive Effekte über § 37
- Agentur-Nachbearbeitungsaufwand von Maßnahmen des § 37
- engere Kopplung des Profilings an Stellen/Marktgeschehen bei Eigenerstellung
- schnellere Reaktionsmöglichkeit der Arbeitsagentur auf Bewerberdefizite
- bessere Basis und Strukturierung für Agenturprofiling durch Arbeitspaket
- Unzufriedenheit mit dem Preis-Leistungs-Verhältnis der Profilingmaßnahmen durch Dritte

²⁶ Lediglich in einer Agentur (AA 05) füllte ein Vermittler bereits während des Beratungsgesprächs den bereits geöffneten Profilingbogen aus.

Tabelle 2.2-1: Einsatz von Profiling bei Maßnahmen durch Dritte

Einsatz von Profiling bei Maßnahmen durch Dritte			
Maßnahme	Ja	Nein	Weiß nicht
§ 37	62,9	36,4	0,7
§ 421 i	67,0	32,6	0,6
PSA	51,7	47,9	0,4

Telefonische Teilnehmerbefragung in I/2004-IV/2004: Frage: Wurde mit Ihnen dort über ihre beruflichen und persönlichen Fähigkeiten und Eignungen gesprochen, z.B. ein Stärken-Schwächen-Profil erarbeitet? Zahl der Befragten 401 (§37), 408 (§421 i), 376 (PSA).

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 2.2-2: Beratungsthemen bei Maßnahmen durch Dritte

Beratungsthemen bei Maßnahmen durch Dritte		
	§ 37	§ 421 i
Möglichkeit einer Schuldnerberatung	7,5	7,4
Möglichkeiten Kinderbetreuung	6,2	9,4
Über eine günstigere Wohnung	2,2	4,8
Über andere persönliche Probleme	7,4	18,2
Über eine ärztliche Beratung	4,4	5,5
Möglichkeit Suchtberatung	3,1	3,0
Nichts davon	82,2	68,0

Telefonische Teilnehmerbefragung in I/2004-IV/2004: Frage: Ich nenne Ihnen jetzt einige Themen. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob man mit Ihnen in dieser Zeit in dieser Einrichtung / Maßnahme schon einmal darüber gesprochen hat? Zahl der Befragten: 401 (§37), 408 (§421 i).

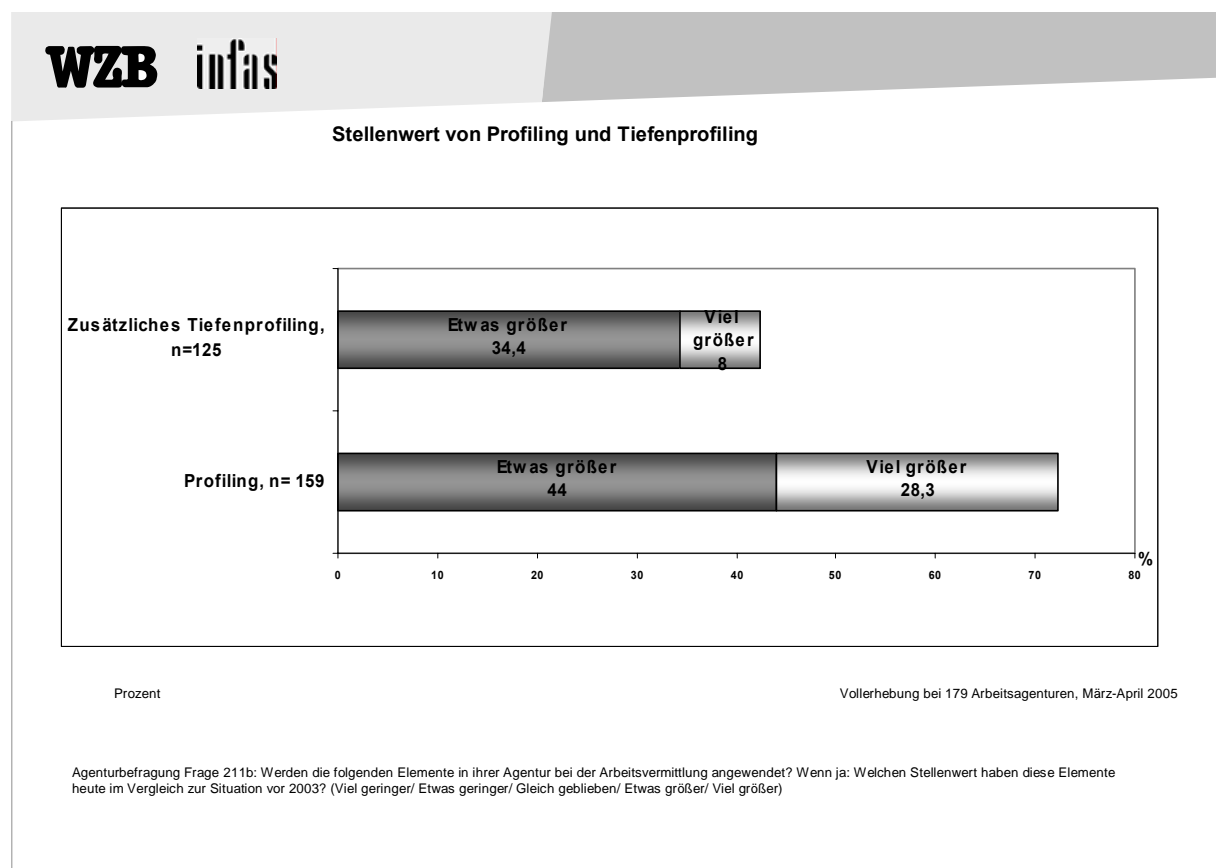
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Profiling wird bei den Maßnahmen durch Dritte unterschiedlich häufig eingesetzt. Die telefonische Teilnehmerbefragung ergab, dass bei Maßnahmen nach § 37 sowie nach § 421i ca. zwei Drittel der Teilnehmer „profil“ wurden.

Tiefer gehende Hilfestellungen im Sinne eines Fallmanagements (vgl. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen 2003) blieb auch bei den Maßnahmen der Träger die Ausnahme, das heißt, Ansätze eines Tiefenprofilings waren auch dort eine Seltenheit.

Ein Controlling des Profilings findet in den Agenturen in aller Regel nicht statt. Zum Teil wird quantitativ ausgewertet, mit wie vielen Kunden ein Profiling durchgeführt wurde. Dies ist aber wenig aussagekräftig. Eine Qualitätsüberprüfung des Profilings wäre aber auch sehr aufwendig, da dies die (konkrete) Einsicht in die Profilingbögen voraussetzte; eine maschinelle Abfrage ist hierfür nicht geeignet.

Abbildung 2.2-5: Heutiger Stellenwert von Profiling und zusätzlichem Tiefenprofil



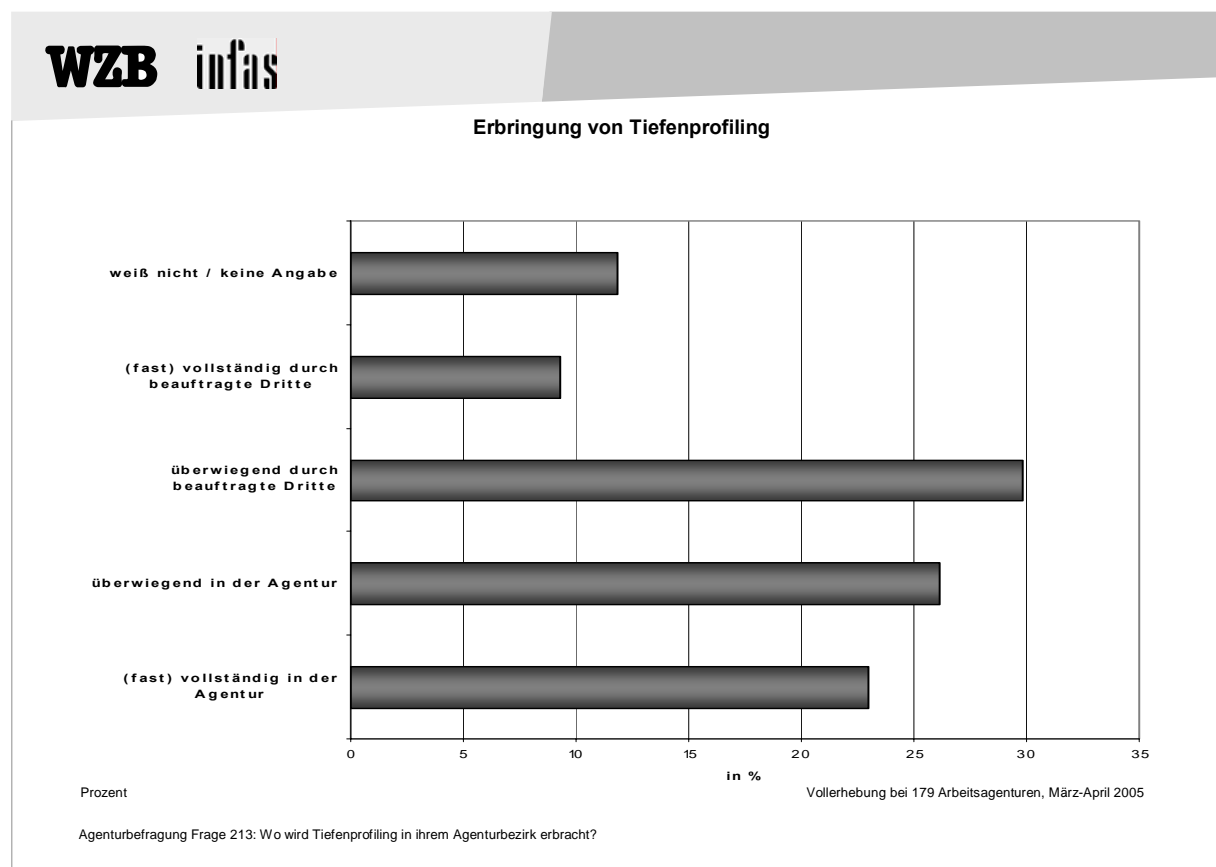
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Was in der Erhebungsphase in den KuZ-Agenturen als Profiling durchgeführt wird, unterscheidet sich nur gering von der Praxis der „alten Arbeitsamt-Welt“. Systematisches, qualitativ hochwertiges Profiling dürfte angesichts der Betreuungsschlüssel und der vorgegebenen Zeitfenster für die

Vermittlung auch weiterhin schwierig sein. Dennoch messen die Agenturen dem Profiling/Tiefenprofiling einen deutlich höheren Stellenwert zu als noch vor 2003.

Es zeigte sich, dass aus Sicht der Mitarbeiter unklar bleibt, was genau unter Tiefenprofiling zu verstehen ist. In der Agenturbefragung geben 23 % an, dass Tiefenprofiling (fast) vollständig in der Agentur erbracht wird, und zusätzliche 26 % sehen Tiefenprofiling als überwiegend in der Agentur erbracht an.

Abbildung 2.2-6: Erbringung von Tiefenprofiling



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Gemessen an etablierten Standards (Rudolph 2003, S. 4) findet in keiner der Fallagenturen Tiefenprofiling statt. Dennoch sind die Mitarbeiter überwiegend davon überzeugt, in ihrer Agentur Tiefenprofiling zu erbringen.²⁷ Eine tendenzielle Klärung der Begrifflichkeiten ergibt sich durch die Einführung des neuen Begriffs „Standortbestimmung“ für Profiling (vgl. Abschnitt 2.1.2). Über die Standortbestimmung hinausgehendes Tiefenprofiling wird vor allem dem Kundenbereich SGB II zugeordnet werden und für SGB-III-Kunden die Ausnahme sein.

²⁷ So gaben in der Befragung der Fallagenturen zwei Agenturen an, in ihrer Agentur Tiefenprofiling (fast) vollständig zu erbringen; weitere fünf Agenturen tun dies überwiegend.

Die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Tiefenprofiling seitens der Mitarbeiter sollte aufgrund der bisher unscharfen Definition von Tiefenprofiling innerhalb der Bundesagentur für Arbeit daher nicht überbewertet werden. So sehen in der Agenturbefragung nicht einmal 12 % der Arbeitsagenturen das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Tiefenprofiling als sehr gut oder eher gut an.

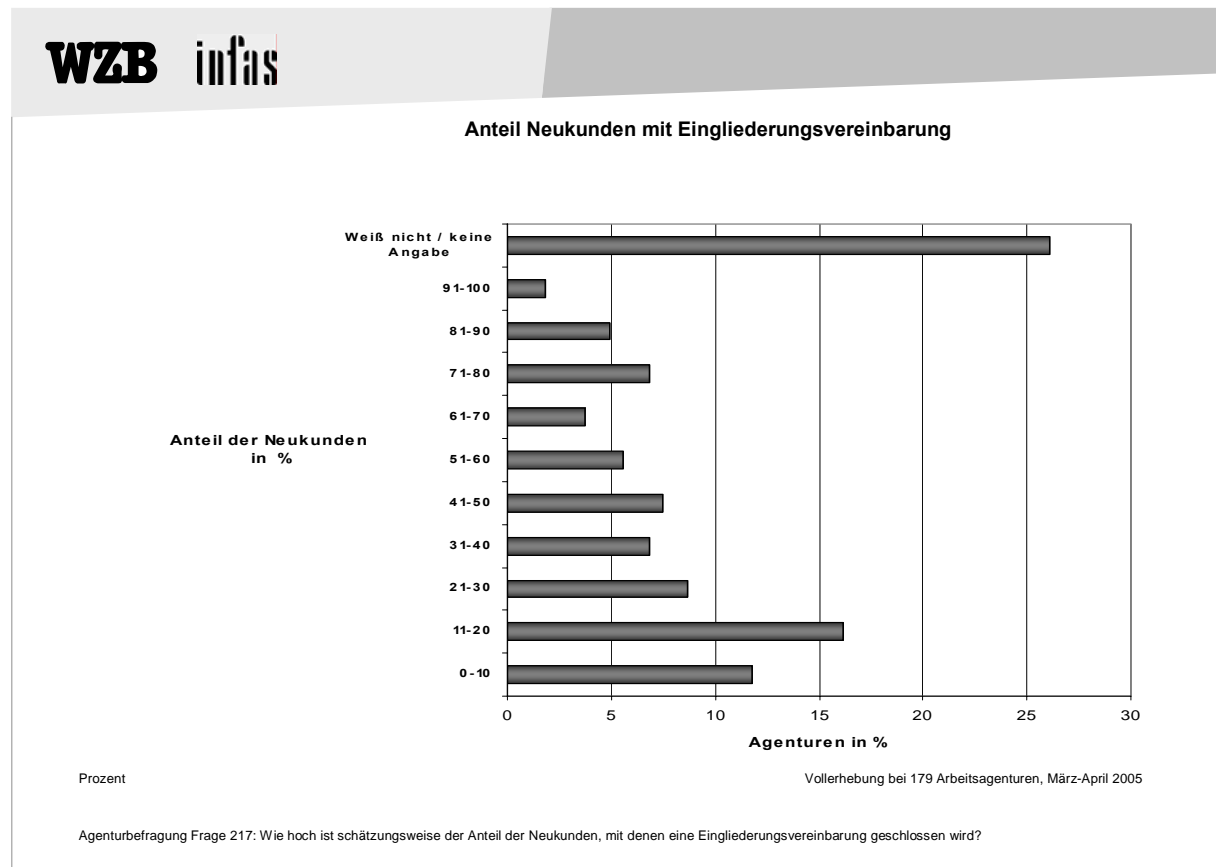
2.2.3 Implementationspraxis Eingliederungsvereinbarungen

In Bezug auf die Praxis der Fallagenturen mit Eingliederungsvereinbarungen fällt zunächst Folgendes auf: Die Aussagen, ob und mit welchen Standards Eingliederungsvereinbarungen getroffen werden, sind in den Agenturen der Tendenz nach sehr widersprüchlich. Während manche Mitarbeiter berichten, dass grundsätzlich mit jedem Kunden eine Eingliederungsvereinbarung getroffen wird, sagen andere Mitarbeiter der gleichen Agentur, dass Eingliederungsvereinbarungen nur sehr selektiv eingesetzt werden. Dieses Phänomen war in fast allen Agenturen festzustellen. Hauptgrund hierfür sind (ähnlich wie beim Profiling) die unklaren Definitionen. So gibt es allein drei unterschiedliche Begrifflichkeiten: Eingliederungsvereinbarung, Zielvereinbarung sowie Arbeitssuchvertrag. Zudem ist nicht genau festgelegt, was unter einer Eingliederungsvereinbarung zu verstehen ist: Fällt unter einer Eingliederungsvereinbarung auch eine nicht beidseitig unterschriebene? Kann eine Eingliederungsvereinbarung auch in CoArb Bild 8.5 dokumentiert sein? Dies wird dadurch erschwert, dass es auch bei der Eingliederungsvereinbarung Begriffskollisionen gibt. Dies gipfelt in der Agenturbefragung darin, dass mehr Agenturen angeben, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen (94 %) als überhaupt eine Eingliederungsvereinbarung ausgearbeitet zu haben (80 %).

Mit Hilfe von KuZ-Schulungsunterlagen lässt sich die Begriffskonfusion auflösen. Danach soll zunächst im Erstgespräch mit allen Kunden eine Zielvereinbarung geschlossen werden und erst nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit die in § 35 SGB III definierte Eingliederungsvereinbarung. In der Zielvereinbarung soll nur eine Zieloption festgelegt werden. Die möglichen Zieloptionen sind in einer Liste dokumentiert. Zum Zeitpunkt der Fallstudien wurde noch sehr uneinheitlich verfahren: Die Zielvereinbarung wurde noch überwiegend als Freitext in die CoArb eingegeben, sie wurde grundsätzlich nicht unterschrieben. Eine Eingliederungsvereinbarung dagegen muss von beiden Seiten unterschrieben werden. Die Nutzung der Eingliederungsvereinbarung²⁸ für Neukunden zeigt eine erhebliche Bandbreite:

²⁸ Bei Teilnehmern an Maßnahmen nach § 37 bzw. nach § 421i wurde mit 18,7 % (§ 37) bzw. 29,1 % (§ 421i) der Teilnehmer eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (telefonische Befragung von Teilnehmern, Tabelle TA 6.1 § 37 und Tabelle TA 4.1 § 421 i).

Abbildung 2.2-7: Anteil der Neukunden, mit denen eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen wird

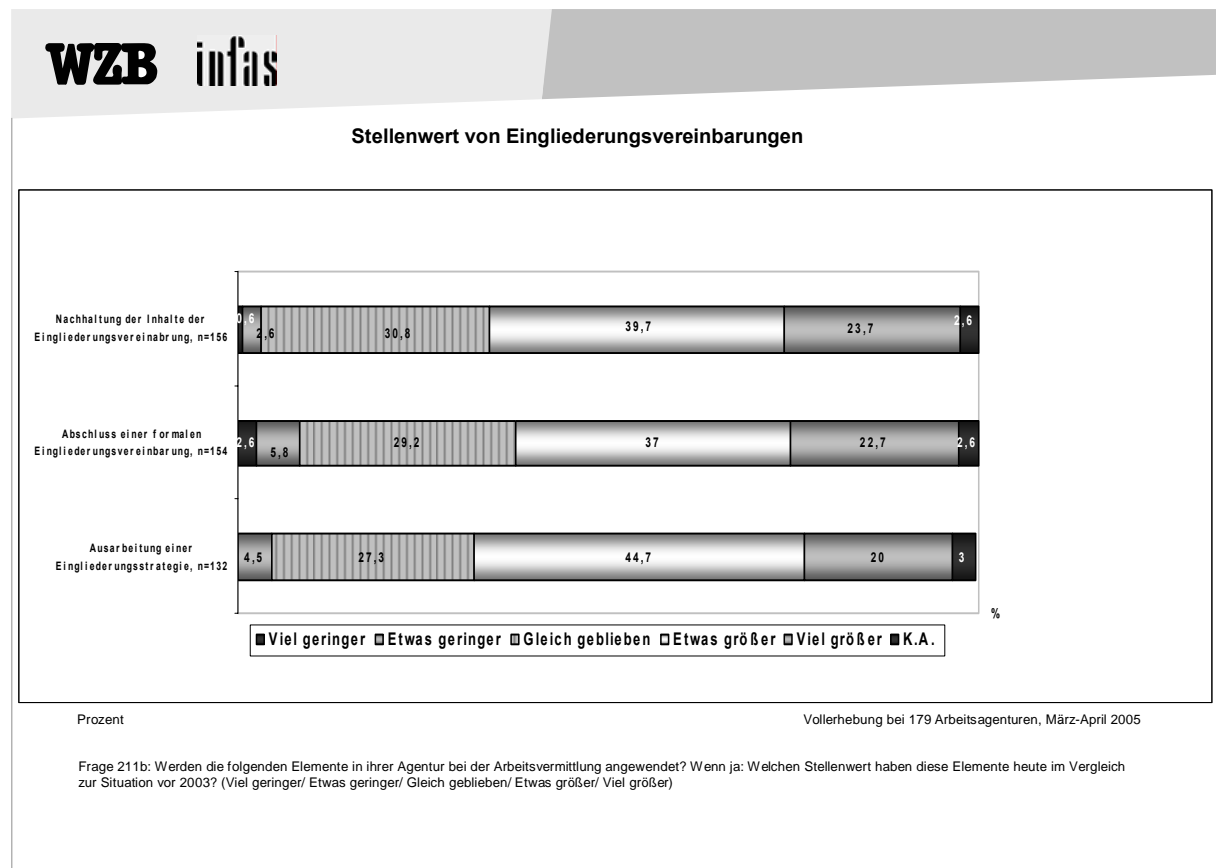


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Für die Eingliederungsvereinbarung bzw. den Arbeitssuchvertrag gibt es einen Vordruck mit Standardsätzen.²⁹ Es bleibt dem Vermittler überlassen, die Standardsätze zu benutzen oder einen eigenen Text zu schreiben. Laut Agenturbefragung gibt nur eine Minderheit meist individuelle Texte ein. Über ein Drittel der Vermittler füllt die Eingliederungsvereinbarung in der Regel mit Standardtexten, knapp die Hälfte verfasst die Eingliederungsvereinbarung teils mit Standardsätzen, teils mit individuellen Texten. Auch der Stellenwert der Eingliederungsvereinbarung im Vermittlungsprozess wird sehr unterschiedlich bewertet.

Der Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen ist auch in den Fallagenturen und selbst innerhalb einer Agentur sehr unterschiedlich. Beispielsweise bewertet ein Vermittler der AA 02 die Eingliederungsvereinbarung als „reine Zeitverschwendung“, während ein Kollege aus demselben Haus den Text für Eingliederungsvereinbarungen sorgfältig selbst entwirft, also keine Standardtextvorgaben gebraucht.

²⁹ Die Vordrucke für Eingliederungsvereinbarung und Arbeitssuchvertrag unterschieden sich leicht. Im Anhang A1, Kap. 3.5 findet sich der Vordruck „Arbeitssuchvertrag“.

Abbildung 2.2-8: Stellenwert von Eingliederungsvereinbarungen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Schriftlich fixierte Eingliederungsvereinbarungen mit jedem Kunden gibt es in keiner der Agenturen. In den AA 06 und 09 wird zwar mit allen Kunden eine Eingliederungsvereinbarung getroffen, aber nur teilweise schriftlich, meist wird sie in Bild 8.5 dokumentiert. Die meisten Agenturen wenden Eingliederungsvereinbarungen selektiv bei bestimmten Kundengruppen an. Die AA 02 beschränkt Eingliederungsvereinbarungen im Wesentlichen auf Beratungskunden. Eine Rechtsfolgenbelehrung findet bei der ersten Eingliederungsvereinbarung nicht statt („nicht gleich Holzhammer“). AA 07 schließt nach Auskunft mit ca. 40 % der Kunden eine Eingliederungsvereinbarung. Mit Marktkunden und äußerst marktfernen Kunden wird keine Eingliederungsvereinbarung getroffen. Auch hier sind bei der ersten Eingliederungsvereinbarung keine rechtlichen Konsequenzen vorgesehen. Erst bei Nichterbringung der festgelegten Eigenbemühungen erfolgt eine Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung. In AA 01 entscheidet der Vermittler, mit welchem Kunden er eine Eingliederungsvereinbarung trifft und mit welchem nicht. Auch hier wird die Eingliederungsvereinbarung überwiegend in Bild 8.5 dokumentiert. In AA 08 wird mindestens mit allen Jugendlichen eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. In AA 04 werden Eingliederungsvereinbarungen insbesondere mit den Beratungskunden abgeschlossen.

Trotz des unterschiedlichen Musters lassen sich auch viele Gemeinsamkeiten erkennen. Die Dokumentation der Eingliederungsvereinbarung wird wesentlich häufiger in Bild 8.5 als in dem dafür vorgesehenen Blatt vorgenommen, da der Aufruf der Seite zu aufwendig ist. Wird das Blatt genutzt, ist es dem Vermittler überlassen, ob er die vorgegebenen Standardsätze verwendet oder einen individuellen Text eingibt. Die Eingliederungsvereinbarung wird häufig erst nach dem Beratungsgespräch erstellt. Beidseitig unterschriebene Eingliederungsvereinbarungen mit Rechtsfolgenbelehrung sind die Ausnahme. Unter praktischen Gesichtspunkten wird überdies der Vordruck zur Erstellung einer Eingliederungsvereinbarung durchgängig als zu allgemein und wenig aussagekräftig bewertet („... das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben wurde“).

Dennoch wird der Vordruck recht häufig verwendet, da aus Zeitmangel den Vermittlern nichts anderes übrig bleibt, wollen sie überhaupt eine Eingliederungsvereinbarung erstellen. Problematisch gestaltet sich das Controlling der Eingliederungsvereinbarungen, zumindest solange es keine einheitlichen Standards gibt, was überhaupt als Eingliederungsvereinbarung definiert ist. Neben den Profilingdaten sind daher auch die Daten zu Eingliederungsvereinbarungen neuralgische Punkte in der Datenqualität (vgl. auch Abschnitt 2.2.1.3).

2.3 Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung

Die zentralen Evaluierungsfragen zu diesem Themenschwerpunkt lauten:

- Welche organisatorischen Maßnahmen wurden zur Verstärkung des Arbeitgebergeschäfts in der Vermittlung getroffen? Welchen Implementationsstand hat die Reform der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung erreicht?
- Führen die Reformen zu einer Verbesserung der Qualität und Intensität des arbeitgeberorientierten Vermittlungsgeschäfts?
- Tragen die Reform zu einer höheren Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen der Arbeitsagenturen bei?

Die Kerninnovation im Feld der arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist im KuZ die verbindliche Nachhaltung des bereits erwähnten Mindeststandards an Vermittlerressourcen; verpflichtend muss mindestens ein Ressourcenkontingent von 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit für das Arbeitgebergeschäft reserviert sein. Eine zentrale

konzeptionelle Eckvorgabe lautet dabei, dass vollständig eigenständige Arbeitgeber-teams nicht (mehr³⁰) zugelassen sind, vielmehr müssen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlung in einer gemeinsamen Organisationseinheit integriert werden.

Für die Umsetzung dieser Prämisse sind im Grunde zwei organisatorische Basismodelle vorhanden: Zum einen besteht die Option, dass alle Vermittlungsfachkräfte jeweils ihre Arbeitszeit in entsprechende arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Anteile aufteilen. Die zweite Möglichkeit ist, den Arbeitgeberanteil auf Köpfe umzurechnen, d. h. spezialisierte Arbeitgebervermittler (im Mindestumfang 20 % aller Vermittlerressourcen) zu schaffen, die aber – gemäß Vorgabe – in die Vermittlungseinheiten integriert sind. Aus der Praxis der zehn Modellagenturen sowie der von uns besuchten Agenturen der ersten regulären KuZ-Umsetzungswelle sind uns keine Beispiele der ersten Variante bekannt, diese findet offenbar keinerlei Zuspruch. Das Regelmodell ist demnach Variante zwei mit spezialisierten Arbeitgebervermittlern; eine Agentur (AA 03) praktiziert ein Mischmodell, in dem 15 % (also drei Viertel des 20 % Arbeitgeber-Gesamtanteils) mit spezialisierten Arbeitgebervermittlern abgedeckt werden, die restlichen 5 % (das verbleibende Viertel) werden hingegen durch die arbeitnehmerorientierten Vermittler geleistet, indem diesen eine bestimmte Anzahl von Betrieben zur Betreuung zugeordnet wurden („Hausvermittlermodell“).

2.3.1 Geschäftspolitische Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung

Nach der KuZ-Konzeption ist das zentrale Ziel im Arbeitgeberbereich die Erhöhung des Einschaltungsgrads. Die Agenturen sollen eine optimale Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess gewähren und die bestmögliche Arbeitgeberberatung leisten.

Zur Erreichung dieser strategischen Kernziele dienen zwei allgemeine Oberziele: erstens die quantitative Sicherung und Verstetigung der Arbeitgeberdienstleistungen, zweitens die Steigerung der Qualität der Dienstleistungen an Arbeitgeber.

Quantitativ gilt die bereits erwähnte Zielsetzung, dass mindestens 20 % der gesamten Vermittlerressourcen für das Arbeitgebergeschäft reserviert werden müssen. Ab Jahresfrist 2005 hat sich die Situation für die Erhöhung dieses Segments durch die (zunächst befristete) Möglichkeit verbessert, Mittel des Eingliederungstitels (Egt) für die zusätzliche Rekrutierung von Vermittlungsfachkräften einzusetzen. Eine der un-

³⁰ Diese Möglichkeit wurde im Zuge des Umsetzungsstopps des vorgängigen Organisationsmodells „Arbeitsamt 2000“ wieder geschaffen und bestand von 2003 bis Ende 2004.

tersuchten Agenturen nutzt diese Option zur bewussten Steigerung auf einen mindestens 30 %-Anteil Arbeitgebervermittler. Allerdings gibt es auch mindestens zwei Agenturen (AA 08, AA 02), die keine weitere qualitative Leistungssteigerung (mehr Stellenbesetzungen, mehr registrierte offene Stellen) durch eine Erhöhung der Arbeitgebervermittlerressourcen erwarten. Diese Agenturen verstärken sich zwar auch mit Egt-Vermittlern³¹, eine Stärkung der arbeitgeberorientierten Vermittlung erfolgt aber allenfalls anteilig (nur in einer der zwei Agenturen).

Zur qualitativen Verbesserung wird zum einen auf sog. Handlungsprogramme für Arbeitgeber gesetzt. Diese Handlungsprogramme differenzieren – analog zum Arbeitnehmerbereich – die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit nach Kundengruppen. So gibt es vier unterschiedliche „Matchingstrategien“, deren Wahl von der Kundengruppe und den (qualitativen) Eigenschaften des SteA abhängt (Näheres dazu siehe Abschnitt 2.3.8). Zum Zweiten gelten im KuZ neue Qualitätsstandards, die – im Gegensatz zu den Zeiten der „BA-alt“ – regelmäßig nachgehalten und „controlled“ werden. Dabei ist die Entwicklung von geeigneten Prozesskennziffern zum Erhebungszeitraum (Stand März/April 2005) noch nicht endgültig abgeschlossen – in der Nürnberger Zentrale wurde zu dieser Zeit noch an den sog. Agentur-Cockpits zur Steuerung der Vermittlungsprozesse arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig gearbeitet. Vorläufer der Cockpitdaten bildet eine Palette an Prozesskennziffern und -standards, deren Gebrauch in den besuchten Fallagenturen aber noch keineswegs vereinheitlicht war (vgl. unten Abschnitt 2.3.6).

2.3.2 Implementation der arbeitgeberorientierten Vermittlung

In der Praxis der Agenturen differieren sowohl der faktische Stellenwert als auch die Akzentsetzungen bei der Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung.

In zwei Agenturen (AA 09 und AA 07) hat sich gegenüber dem Vorjahr bzw. den Vorjahren keine bzw. kaum eine Verstärkung des Arbeitgebergeschäfts ergeben. Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass dort bereits seit der Vermittlungsoffensive 2002/2003 ein gut funktionierender Arbeitgeberservice bestand, der jeweils als „sehr gut aufgestellt“ (inkl. Personalstärke) charakterisiert wird. In der AA 09 musste der Arbeitgeberservice aufgrund der Verkleinerung des Personalkörpers in der Agentur und Personalverschiebungen in die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II zum Jahresende aufgelöst werden. In der AA 07 werden keine personellen

³¹ Schwerpunkt in der AA 08 ist dabei die Vermittlung von Jugendlichen bis 25 Jahre mit Ausbildung sowie die Stärkung der Marktteams und des Hochschulteam, in der AA 02 die Verstärkung des Marktteams sowie die Vermittlung im U25-Team.

Verluste im Arbeitgebergeschäft aufgrund der SGB-II-Einführung berichtet. Eindeutiger Schwerpunkt der Aktivitäten ist die Stellenakquise („Arbeitgebervermittler haben keine andere Aufgabe ...“) sowie die Stellenbesetzung gemäß KuZ-Konzept.

In der AA 01 hat sich die Arbeitgeberorientierung mit dem KuZ spürbar verstärkt, und der 20 %-Arbeitgebervermittler-Anteil wurde in der Fläche nachgehalten. Ein Geschäftsführungsmitglied meint dennoch nüchtern: „Die Arbeitgeberkontakte sind nicht schlecht, aber auch nicht genug.“ Der Kontakt zu den Arbeitgebern ist gestiegen, seitdem jedem Arbeitgeber ein Vermittler als klarer Ansprechpartner zugeordnet wird (noch im Aufbau). Die Arbeitgebervermittler sind entsprechend für die Stellenakquise bei ihren zugeordneten Betrieben verantwortlich.

In (mindestens) zwei Agenturen (03 und 08) wird für 2005 eine massive Ausweitung bei der Stellenregistrierung und Stellenbesetzung anvisiert. Dabei setzt die eine Agentur (03) vor allem auf personelle Verstärkung (Egt-Vermittler), die vorrangig in den Außendienst gelenkt wird. Dabei war die bisherige Bilanz dieser Agentur in Bezug auf den Arbeitgeberkontakt bereits recht positiv, da die meisten der insgesamt ca. 5.000 Betriebe im Jahre 2004 durch ein besonderes Betreuungsmodell erreicht werden konnten: Die Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten wurden durch den Einsatz von Dritten, die größeren Betriebe durch die Agenturmitarbeiterinnen und mitarbeiter adressiert. Die andere Agentur (08) verzichtet 2005 auf Personalaufstockungen im Arbeitgeberbereich durch Egt-Mittel, zielt aber auch auf gezielte Akquiseaktionen, die nach Stadtteilen und passenden Branchenschwerpunkten organisiert sind. Auch in der AA 05 werden Egt-Vermittler zur Verstärkung des Arbeitgeberteams eingesetzt; ein weiterer Ausbau wird von der Geschäftsführung nicht ausgeschlossen. In der AA 04 steht gemäß der Zielvereinbarung mit dem Arbeitgeberteam ebenfalls die Akquisition von Stellenangeboten im Zentrum, wofür operativ vor allem der telefonische und der persönliche Kontakt mit den Arbeitgebern ausgebaut werden sollen.

Die AA 03 stellt in Zusammenarbeit mit der ARGE den Arbeitgebervermittlerbereich für SGB III und II gemeinsam auf. Auch in der AA 02 gibt es dazu bereits eine konkrete Verabredung: Der Bereichsleiter Arbeitgeber hat die Federführung für Arbeitgeberbetreuung einschließlich Organisation der Außendienste für die Agentur und die örtlichen ARGEn. Darüber hinaus gibt es eine Bürogemeinschaft für das operative Geschäft (einschließlich telefonischer Erreichbarkeit) aus SGB-II- und SGB-III-Vermittlern. Konkretes läuft schon auch in der AA 07:

„... der AGS-Vermittler nimmt das Stellenangebot auf, bereitet das Stellenangebot so auf, dass es gut vermittelbar ist, Stichwort gute SteA-Qualität, macht einen Vermittlungsvorschlag ohne Ansehen des Rechtskreises, einfach der Geeignetste, das, was sich die Firma wünscht, und danach haben bis zur vereinbarten Obergrenze der Vermittlungsvorschläge die ARGE-Vermittler bzw. die KuZ-Vermittler die Chance, den erfolgreichen Vermittlungsvorschlag zu machen.“

In mindestens zwei weiteren Agenturen (05 und 09) laufen Planungen, den Arbeitgeberservice ebenfalls nach SGB-III- und II-Klientelgruppen integriert zu gestalten. Das bedeutet, Vermittlungsvorschläge sollen nach Eignung erfolgen und demnach unabhängig vom Leistungsbezug Alg 1 oder Alg 2. Dies setzt eine organisierte Zusammenarbeit zwischen Agentur (Arbeitgeberservice) und ARGEen voraus, deren Umsetzung zum Erhebungszeitpunkt noch aussteht.

In der AA 06 ist die KuZ-Umstellung zum Zeitpunkt der Datenerhebung kaum erfolgt (rund zwei Wochen), so dass hier noch wenig Auswirkungen der Neuorganisation bemerkbar sind. Bezüglich des Arbeitgeberbereichs überwiegt, gegenläufig zu den meisten anderen Agenturen, eine recht skeptische Einschätzung: Der Arbeitgeberbereich wird hier tendenziell als Verlierer der KuZ-Reform begriffen, da es an organisatorischem Unterbau und ausreichendem Budget (für den Teamleiter Arbeitgeber) fehle. Der frühere Arbeitgeberservice musste eingestellt werden, und die vorhandenen SteA-Vermittler seien z. B. durch die Stelleneingabe für den VAM mit noch mehr „Bürokratie“ konfrontiert.³² Überdies wird momentan die Kontaktpflege mit den Arbeitgebern durch organisatorisch-technische Probleme aus der „alten AA-Welt“ beeinträchtigt.³³ Inhaltlicher Schwerpunkt der aktuellen Aktivitäten in dem Geschäftsfeld sind gezielte Anschreibeaktionen an kleine und mittlere Unternehmen zum Kontaktaufbau und ein E-Mail-Newsletter für die Arbeitgeber-Kontaktpflege. Darüber hinaus soll die Netzwerkbildung über Kontakte mit Innungen und Verbänden verstärkt werden.

In der AA 02 wird ein Arbeitgebervermittler-Anteil von 25 % erreicht (also nicht nur 20 %), da es in dieser Agentur als notwendig erachtet wurde, mindestens zwei bis zweieinhalb Arbeitgebervermittler pro Vermittlungsteam anzusetzen, um das Arbeitgebergeschäft hinreichend und kontinuierlich zu gewährleisten (bei gegebenen normalen Ausfallzeiten durch Urlaube, Krankheit, Schulungen etc.). Die Geschäftsführung sieht eine konsequente strategische Ausrichtung auf den Kunden Arbeitgeber, abzulesen z. B. an persönlichen Ansprechpartnern für die Betriebe. Die Orientierung verläuft stark an den größeren Betrieben.³⁴

³² Vorher hatte dies der Unterbau übernommen.

³³ „Es gibt drei Geschäftsstellen mit je einem stellenorientiertem Vermittler. Wenn der nicht da ist, im Außendienst o. Ä., dann landen die Anrufe bei den AV Arbeitnehmer, die dann wieder in den Gesprächen gestört werden. Das müsste ins Hauptamt zu den stellenorientierten Vermittlern umgestellt werden, aber das geht im Moment technisch nicht.“

³⁴ So laufen bei einigen großen Betrieben auch alle Einstellungen über die Arbeitsagentur.

2.3.3 Die Rolle des Bereichsleiters/Teamleiters Arbeitgeber

Die grundsätzliche (normative) Stärkung des Arbeitgebergeschäfts in der Vermittlung manifestiert sich auch in der Schaffung einer besonderen Führungskraft für diesen Bereich: den/die Bereichsleiter/in Arbeitgeber.³⁵ Inhaltlich ist nach dem KuZ-Konzept (hier zitiert: Grundkonzeption vom 19.11.2003) der Bereichsleiter Arbeitgeber³⁶ im Wesentlichen für folgende Aspekte zuständig:

- Planung, Umsetzung, Nachhalten von arbeitgeberspezifischen Zielen
- Fachliche Führung der Mitarbeiter mit Schwerpunkt Arbeitgeberbetreuung
- Amtsspezifische Ausgestaltung arbeitgeberspezifischer Prozesse und Überprüfung der Qualitätsstandards der Stellenbesetzung
- Repräsentation der Agenturen in externen arbeitgeberbezogenen Institutionen und Gremien (z. B. Kammern)

Organisatorisch hat das KuZ-Konzept für die Funktion eine eigenwillige Lösung gefunden: Formal auf der Ebene der Bereichsleiter angesiedelt (also der Ebene des gehobenen Managements direkt unterhalb der Geschäftsführung) und dem Geschäftsführer Operativ zugeordnet, steht der Bereichsleiter Arbeitgeber nicht in direkter Linienverantwortlichkeit, hat also keine Teams direkt unterstellt. Vielmehr verfügt sie oder er über die fachliche Verantwortung für die arbeitgeberorientierten Vermittler, die wiederum in den Vermittlungsteams integriert sind. Die Vermittlungsteams stehen ihrerseits aber auch in der Linienverantwortung von Bereichsleiter (regional) und Teamleitern. Der Bereichsleiter Arbeitgeber nimmt seine Aufgabenverantwortung Arbeitgebergeschäft und Personalverantwortung Arbeitgebervermittler also quer zur Vertikalorganisationsstruktur des KuZ wahr. Der Bereichsleiter Arbeitgeber ist formal ein „Heerführer ohne Truppen“. Die Leerstellen dieser Konzeption liegen, um die KuZ-Terminologie zu gebrauchen, in der Schnittstellenkoordination.

Um seine Führungsfunktion wahrzunehmen, ist der Bereichsleiter Arbeitgeber in der Praxis notwendig darauf verwiesen, sich mit den Linienverantwortlichen (Bereichsleiter und/oder Teamleiter) zu verständigen, also diese über bestimmte (vorgesehene)

³⁵ In kleineren Arbeitsagenturen (operative Mitarbeiterschaft bis zu 170 Planstellen) hat diese Führungskraft nur Teamleiterstatus; nachfolgend wird der Einfachheit wegen stets vom Bereichsleiter Arbeitgeber gesprochen.

³⁶ Im Zuge der jüngsten Tarifabschlüsse ist die Funktion Bereichsleiter Arbeitgeber unlängst in einen „Koordinator Arbeitgebermanagement“ umgewandelt worden. Die Implikationen dieser Änderung können im Rahmen dieser Berichtslegung nicht mehr referiert werden.

Geschäftsprozesse zu informieren bzw. sich mit ihnen entsprechend inhaltlich-fachlich und praktisch-organisatorisch zu koordinieren. Anderenfalls – ohne Koordination – wären Konflikte im Sinne von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten Führungskräften mehr als wahrscheinlich. Für die operativen Vermittlungsfachkräfte wiederum sollten die Führungsverantwortlichkeiten „von oben“ ebenfalls klar definiert und kommuniziert sein; genau dies leistet die beschriebene Organisationslösung per se aber nicht. Vielmehr bleiben die genauen Abgrenzungen der Zuständigkeiten der beteiligten Führungsfunktionen (Bereichsleiter Arbeitgeber, Bereichsleiter Arbeitnehmer, Teamleiter Arbeitnehmer) nach Konzeptlage relativ offen; sie müssen in der Praxis umsetzungstauglich zugeschnitten werden.

Dass dies keine unüberwindbar schwierige Aufgabe sein muss, belegen unsere zehn Fallstudien. Nur in einer kleinen Minderheit von Agenturen kommt es zu deutlich erkennbaren größeren Koordinationsproblemen im Sinne der oben skizzierten Führungsproblematik; bei den meisten Agenturen ist die Führungskoordination kein größeres akutes Problem. Die Standarderklärung aus den Agenturen ist hierfür überall dieselbe: „Bei uns funktioniert es, weil wir uns persönlich gut verstehen, weil die Chemie zwischen uns Führungskräften stimmt.“ Das bedeutet also, die Funktionsfähigkeit ist allein idiosynkratisch, aber eben nicht systematisch gesichert. Institutionell betrachtet ist der potenzielle Konfliktstoff in der Konstruktion von Doppel- oder überlappenden Zuständigkeiten grundsätzlich angelegt. Von daher scheint diese organisatorische Lösung noch nicht optimal.

Auch die befragten Bereichsleiter selbst bewerten mehrheitlich den institutionellen Zuschnitt ihrer Funktion als suboptimal, auch oder gerade wenn sie für ihre Aufgabe Arbeitgeberbereich hundertprozentig eintreten. Es gibt aber auch positivere Einschätzungen: Ein Bereichsleiter Arbeitgeber hält den Zuschnitt für ein gelungenes Konstrukt im Sinne einer stark selbständigen Stabsstelle, auch wenn die Mitarbeiterführung ein Problem darstelle.

Die Bereichsleiter und Teamleiter Arbeitgeber selbst sitzen nicht in allen Fällen überall auf ihrem eigentlichen Wunschposten (wie teilweise auch offen zugegeben wird). Daneben gibt es Beispiele, dass Bereichsleiter Arbeitgeber seit der KuZ-Einführung durch Wahrnehmung anderer Aufgabengebiete (Alg 2, SGB-II-Vorbereitungen, Vertretung GO-Vakanz u. Ä.) den Arbeitgeberbereich zumindest zeitweise nicht oder noch nicht im angestrebten oder wünschenswerten Umfang ausfüllen konnten. Angesichts der geschäftspolitischen Aufladung dieser Themenbereiche sollten Aufgabenwahrnehmung und optimale personelle Eignung für diese Führungsfunktion u. E. jedoch garantiert sein. Schließlich findet man aber auch Beispiele für personelle Kontinuitäten in diesem Geschäftsbereich, so etwa in der AA 09, bei der der frühere Projektkoordinator Arbeitgeberservice in den Posten Bereichsleiter Arbeitgeber einmündete.

2.3.4 Aufgabenprofile der arbeitgeberorientierten Vermittler und Organisation der arbeitgeberorientierten Vermittlung

Nach dem KuZ-Konzept (vgl. Leitfaden, S. 115 f.) leisten die arbeitgeberorientierten Vermittler drei Kernaufgaben:

- Arbeitgeberberatung: qualifizierte umfassende Beratung in Innen- und Außendienst, proaktive Stellenakquise sowie spezielle Kampagnen für Arbeitgeber
- Unterstützungsfunktion für die Stellenbesetzung: Dienstleistungen im Kontext und in der Nachfolge der Stellenentgegennahme, z. B. Absprachen über Art der SteA-Veröffentlichung, die Anzahl der Vermittlungsvorschläge oder Nachhalten der qualifizierten Erstreaktion
- Integrationsunterstützende Maßnahmen: Veranlassung von Arbeitsplatzbesichtigungen und Stellungnahmen des Technischen Beratungsdienstes, Arbeitsmarktprüfungen im Rahmen von Arbeitserlaubnisprüfungen und für Saisonkräfte; ferner arbeitgeberorientierte Leistungsberatung und Bearbeitung des Rücklaufs der Vermittlungsvorschläge

Die Aufgabenprofile in den Fallagenturen differieren wiederum in (kleineren) Details, was auch mit der Schnittstellenorganisation mit der arbeitnehmerorientierten Vermittlung zusammenhängt. Die Kernaufgaben sind jedoch Stellenführung, Stellenbesetzung und Stellenakquise.

Die STeA-Annahme erfolgt in der AA 10 durch einen beim Bereichsleiter Arbeitgeber angesetzten Bürosachbearbeiter, was eine Ausnahme darstellt. Die Regel ist zumeist die telefonische Stellenannahme direkt durch die arbeitgeberorientierten Vermittler.

2.3.5 Arbeitgeber-Kundensteuerung

In der AA 02 sind noch im Herbst 2004 9,25 Arbeitgebervermittler auf die drei Vermittlungsteams verteilt.³⁷ In der Hauptagentur erfolgt die Kundensteuerung nach Postleitzahlen und Wirtschaftsbereichen, in der Geschäftsstelle gibt es keine Aufteilung mehr.

³⁷ In der AA 02 verringerte sich durch den Personalentzug aufgrund der Einführung des SGB II die Anzahl der Arbeitgebervermittler auf vier.

In der AA 01 sind die Arbeitgebervermittler entweder regional oder nach Wirtschaftszweigen aufgestellt; in einer kleinen Geschäftsstelle gibt es keine spezifische Aufteilung.

In der AA 08, in der es früher ein isoliertes Arbeitberteam ohne Anbindung an Berufsbereiche und -abschnitte gab, waren im Jahre 2004 (vor SGB II) insgesamt 23 Arbeitgebervermittler eingesetzt; aktuell sind es 20,5. Die Organisation erfolgte bis vor kurzem nach gewerblicher und kaufmännischer Aufteilung. Wegen des damit verbundenen Nachteils – unterschiedliche Ansprechpartner für Arbeitgeber – wurde ein PLZ-System nun mit Jobfamilien eingeführt, das wieder nur einen Ansprechpartner für einen Betrieb garantiert. Unter den Vermittlern erfolgt die Aufteilung der Betriebe derzeit nach Anzahl der Betriebe als Kunden, auch wenn diese Größe variiert.

In der AA 04 wird nach Postleitzahlen betreut, insgesamt hat die Agentur 24 Arbeitgebervermittler-Planstellen, davon zwei zum Erhebungszeitpunkt vakant. Von den besetzten 22 liegen 16 in der Hauptagentur. Außerdem gibt es Sonderzuständigkeiten: Ein Vermittler betreut die privaten Arbeitsvermittler und ein anderer die Personaldienstleister (sprich: Arbeitnehmerüberlasser), da dies zwei besondere Kundengruppen sind: einerseits Kooperationspartner, andererseits Konkurrenten.³⁸

In der AA 06 wird der 20 %-Arbeitgebermindestanteil mit insgesamt acht Vermittlern um 0,8 Vermittler übertroffen; allerdings hat sich der Anteil der SteA-Vermittler gegenüber der Zeit vor KuZ nicht erhöht, es ist sogar einer weggefallen. Die fünf Arbeitgebervermittler der Hauptagentur (in den Geschäftsstellen je eine/r) sitzen räumlich integriert; gesteuert wird nach Buchstaben. In der noch ganz frischen Phase nach der Umstellung gibt es organisatorische Probleme bzw. Mehraufwand bei den AV Arbeitgeber aufgrund der noch nicht funktionierenden Zusammenarbeit mit dem ServiceCenter (zu viel Tickets, falsch adressierte Anfragen an Arbeitgeber).


In der AA 10 ist ebenfalls durch die Neustrukturierung nach Einführung des SGB II eine Dreiviertelstelle bei den Arbeitgebervermittlern per saldo weggefallen, die allerdings durch die Einstellung von Egt-Vermittlern wieder ausgeglichen wird. Insgesamt beläuft sich die Anzahl der neuen Vermittler auf zwölf, davon werden aktuell drei arbeitgeberbezogen eingesetzt; gesteuert wird nach Branchen.

In der AA 07 erfolgt die Kundensteuerung nach Postleitzahlen. Die Zuordnung liegt also in der Regel beim Erstkontakt bei dem für das Gebiet zuständigen Vermittler (das er auch im Außendienst bearbeitet). Wenn die Kontaktaufnahme durch den Arbeitgeber erfolgt, übernimmt jener Vermittler die Kundenbetreuung, der ursprünglich

³⁸ Hausintern (AA 04) wird dies als Matchingstrategie 5 gehandelt. Private Vermittler werden ein wenig anders bedient als die anderen Arbeitgeber, z. B. nicht mit Außendiensten bedeckt.

erreicht bzw. kontaktiert wurde: „Im Grunde entscheiden die Arbeitgeber, wen sie anrufen, außer sie wählen die allgemeine Arbeitgeber-Nummer.“ Darüber hinaus sind in dieser Agentur auch die arbeitnehmerorientierten Vermittler verpflichtet, Außendienstleistungen bei Arbeitgebern durchzuführen.

Tabelle 2.3-1: Kundensteuerung Arbeitgeber

 Arbeitgeber Kundensteuerung				
	Gesamt	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost	Arbeitsagenturen mit Kundenzentren
Postleitzahlen	37,9	34,1	53,1	43,9
Buchstaben	3,7	4,7	0,0	4,9
Wirtschaftsklassen	16,1	13,2	28,1	17,1
Branchen	13,0	11,6	18,8	19,5
BKZ	13,7	15,5	6,3	7,3
Anderes Prinzip	25,5	30,2	6,3	24,4

Prozent

Vollerhebung bei 179 Arbeitsagenturen, März-April 2005

Frage 201b: Nach welchen Prinzipien ist in Ihrer Agentur derzeit das Kundenstrommanagement organisiert? Arbeitgeber-Kunden nach...

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Nach berufsfachlichen Abgrenzungen wird in der AA 03 gearbeitet. Wie bereits erwähnt, obliegt auch den bewerberorientierten Vermittlern die Betreuung einiger Betriebe. In der Hauptagentur sind drei Arbeitgebervermittler tätig, in den Geschäftsstellen je zwei. Durch Egt-Vermittler wird der Arbeitgebervermittler-Anteil auf 30 % gesteigert. Die berufsfachliche Aufstellung nach Berufskennziffern findet sich auch in der AA 05 (sowohl bewerber- als auch arbeitgeberseitig).

In der AA 09 hat der Arbeitgeberbereich einen eigenen Unterbau, um schnelle Bearbeitung und Erreichbarkeit nach der KuZ-Umstellung aufrechtzuerhalten. Die arbeitgeberorientierten Vermittler arbeiten nach Branchenaufteilung. Vermittlungsvorschläge erfolgen durch beide Vermittlergruppen: Vermittlungsvorschlag Nr. 1 liegt beim Arbeitgebervermittler, Nr. 2 und 3 bei den bewerberorientierten Vermittlern.

Die beschriebene Diversität der betriebenen Kundenstromansätze wird durch die schriftliche Agenturbefragung im Kern untermauert. Die Auswertung zeigt, dass die meisten Agenturen (rund zwei Fünftel) die Betriebe nach Postleitzahlen auf die Vermittler verteilen, aber ebenso viele nach fachlichen Prinzipien (Branchen, Wirtschaftsklassen und Berufskennziffern zusammengefasst). Auffällig ist, dass ein Viertel nach anderen Prinzipien als den abgefragten die Arbeitgeber-Kundensteuerung aufstellt; möglicherweise spielt auch die Steuerung nach Betriebsnummern noch eine größere Rolle. Bei der Arbeitnehmer-Kundensteuerung (vgl. Abschnitt 2.1.2.1) zeigt sich im Vergleich dazu eine deutlichere Dominanz von Mengenteilungsansätzen (fast 66 % nach Postleitzahl, Geburtstag oder Buchstaben).

2.3.6 SteA-Qualität und Qualitätsstandards der Dienstleistungen

In der neuen Welt des Kundenzentrums erweisen sich zwei Prozesskennziffern für die arbeitgeberorientierte Vermittlung als besonders wichtig und handlungsführend:

- eine verbindliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über die maximale Anzahl der Vermittlungsvorschläge;
- nach Möglichkeit telefonischer Bewerberkontakt, um die tatsächliche Arbeitsbereitschaft vorab zu klären, bevor ein Vermittlungsvorschlag unterbreitet wird.

Wo bereits mit den Handlungsprogrammen gearbeitet wird, ist der Standard „telefonischer Bewerberkontakt“ insbesondere bei Zielkunden verbindlich und für das Tagesgeschäft durchaus prägend. In den anderen Agenturen variiert die Umsetzung dieses Standards noch.

Was die Anzahl der Vermittlungsvorschläge betrifft, so lautet die Standardvorgabe (nach KuZ-Konzept) fünf Vermittlungsvorschläge. In der Praxis gilt häufig die vernünftige Abwandlung dieser Vorgabe in „maximal so viele Vermittlungsvorschläge, wie der Arbeitgeber wünscht“. Denn tatsächlich wollen Arbeitgeber abhängig von der vakanten Stelle durchaus mal 10, 20, 70 (z. B. Zeitarbeitsfirmen) oder auch nur zwei bis drei Vermittlungsvorschläge. Für den Arbeitsalltag der Vermittler bei der Stellenannahme ist es in jedem Fall ein wichtiger Punkt, diese Obergrenze im Gespräch mit dem Arbeitgeber zu klären.

Dieses Vorgehen ist aus unserer Sicht durchaus exemplarisch für eine neue Qualität der Dienstleistungsorientierung in der BA: Nunmehr stehen die Kundenwünsche der Arbeitgeber im Vordergrund, die es in jedem Fall zu erschließen und anschließend zu bedienen gilt. Ein Bereichsleiter Arbeitgeber hält es ausdrücklich für am wichtigsten, Vereinbarungen mit den Arbeitgeber zu treffen und einzuhalten. Die vorhande-

nen Standards sind zunächst einmal nur Mindestrichtlinien, die nicht unterschritten, aber eben auch nicht schematisch angewendet werden sollen. Ein in diesem Sinne weiteres (kleines) Beispiel bildet die schriftliche Auftragsbestätigung (für die Stellenregistrierung/-bearbeitung) an den Arbeitgeber; diese wird in einigen der besuchten Agenturen nur verschickt, wenn der Arbeitgeber sie explizit anfordert (z. B. in den AA 02, 07 und 08). In anderen Agenturen (z. B. AA 01) wird es umgekehrt gehandhabt: Grundsätzlich erfolgt die Auftragsbestätigung; nur wenn der Arbeitgeber ausdrücklich erklärt, dass er keine wünscht, wird darauf verzichtet.

Ein weiterer häufig genannter Qualitätsstandard ist die sog. qualifizierte Erstreaktion nach spätestens 48 Stunden des (gebuchten) Stelleneingangs. Diesen Standard einzuhalten wird überall versucht. Seine Praxisbedeutung lässt sich an zum Teil deutlich verbesserten Ergebniswerten ablesen (z. B. in der AA 02 von 44 % bei KuZ-Einführung auf 96 % im Frühjahr 2005). In bestimmten Agenturen wurde er schon vor dem KuZ beachtet und gepflegt (AA 07); er gilt zumeist als „akzeptabler Zeitrahmen“, der aber nach Ansicht Einzelner möglichst noch übertroffen werden sollte (AA 03), in einer weiteren Agentur (AA 06) dagegen als kaum nachhaltbar angesehen wird.

Die telefonische Nachkontrolle von Vermittlungsvorschlägen für registrierte Stellenangebote soll nach 14 Tagen erfolgen. Dieser Standard wird jedoch insgesamt weniger häufig in Interviews erwähnt, der Stellenwert erscheint nicht ganz so groß und erscheint in mancher Agentur eher als Sollbestimmung denn als Muss („... versuche ich beim Arbeitgeber die Aktualität und auch das Ergebnis meiner Vermittlungsbemühungen zu erfragen – wenn das zeitlich möglich ist“). Oder es wird schlicht differenziert gehandhabt; bei längeren Besetzungsprozessen (z. B. Akademiker) wird eine längere Frist praktiziert. Selbstverständlich nimmt die Qualität der SteA-Daten in der CoArb ebenfalls einen hohen Stellenwert ein – dies war bereits vor dem KuZ so (vgl. Schütz 2005). Insbesondere der Bereichsleiter Arbeitgeber, aber auch die Teamleiter sind in diesem Feld durch Stichprobenkontrollen in der CoArb mit dem qualitativen Controlling vor allem der Beratungsvermerke befasst (was mit computerunterstützten Abfragen wie SQL nicht erfolgen kann).

Als genereller Befund ist auffällig, dass in den besuchten Agenturen von einer Vereinheitlichung der Prozesskennziffern im arbeitgebervermittlerorientierten Bereich noch nicht die Rede sein kann. Die Agenturen, die noch ohne „Cockpit“ arbeiten, nutzen in unterschiedlichem Maße elektronische Abfragemöglichkeiten (SQL-Abfragen) zur Erweiterung der oben ausgeführten Basiskennziffern der Prozesssteuerung. Auch die Ausgestaltung des Fachcontrollings Arbeitgeberorientierung ist unterschiedlich. So sind in der AA 08 die Qualität und Aktualität der SteA, die Kontaktdichte mit Arbeitgebern sowie Rückmeldungen der Arbeitgeber über erfolgreiche/nicht erfolgreiche Vermittlungen die maßgeblichen Erfolgskriterien im Arbeitgeberbereich. In einer anderen Agentur (AA 05) beschränkt man sich vorläufig auf einen kleinen „Managementbericht Arbeitgeberservice“ mit den folgenden Indikatoren: (1) Entwicklung

der Laufzeit SteA in Tagen, (2) Sachstand SteA-Zugang (Soll-Ist-Vergleich), (3) Sachstand Zielkundenbetreuung bzgl. Außendienste und Telefonkontakten (Soll-Ist-Vergleich), (4) abgemeldete SteA und Anteile der darauf bezogenen Vermittlungsvorschläge sowie (5) Erkenntnisse aus der Fachaufsicht SteA als offenes Textfeld.

Wie oben in Abschnitt 2.3.1 bereits erwähnt, soll eine Vereinheitlichung der Prozesskennziffern durch das sog. Agentur-„Cockpit“ erreicht werden. Als Testagentur wurde allein in der AA 04 damit im Erhebungszeitraum Frühjahr 2005 gearbeitet – ohne abschließende Definition der integrierten Indikatoren. So viel lässt sich dazu sagen.³⁹ Das Cockpit arbeitgeberorientierte Vermittlung umfasst rund 35 Kennzahlen, von denen etwa 80 % die Qualität bei den Handlungsprogrammen adressieren. Dazu zählen etwa erfolgreich besetzte SteA, Anteil der Matchingstrategien M1 bis M4 (siehe dazu Abschnitt 2.3.8), sachgerechte Umsetzung der Matchingstrategien wie tatsächliche Anrufe unter M4 etc. Weitere Indikatoren messen die Anzahl und Struktur der Stellenangebote differenziert nach Ziel- und Standardkunden sowie die Laufzeit der offenen Stellen.⁴⁰

2.3.7 Unterstützung der Stellenbesetzung durch Vermittlungsvorschläge

Gemäß der KuZ-Konzeption erfolgt die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen vornehmlich durch die arbeitgeberorientierten Vermittler. Nach den Feldergebnissen besteht oder bestand nicht in allen Agenturen eine eindeutige Klarheit darüber, ob und wann die arbeitnehmerorientierten Vermittler Vermittlungsvorschläge (noch) vornehmen dürfen. Allerdings ist dies in einem Teil der Agenturen unmissverständlich geregelt: In AA 01 und AA 02 erfolgen die Vermittlungsvorschläge nur von den Arbeitgebervermittlern, es sei denn, diese geben Stellenangebote ausdrücklich für ihre bewerberorientierten Vermittlerkollegen frei. Ähnlich ist es im Grunde in AA 04 und AA 10, den beiden Agenturen mit eingeführten Handlungsprogrammen. Trotzdem herrschte dort anfangs teilweise eine deutliche Verunsicherung unter den arbeitnehmerorientierten Vermittlern bezüglich der Vermittlungsvorschläge. In der AA 09 wird die Variante praktiziert, dass der erste Vorschlag von den arbeitgeberorientierten Vermittlern erfolgt, die nachfolgenden auch von den bewerberorientierten Vermittlern. In der AA 07 dürfen die bewerberorientierten Vermittler grundsätzlich auch Vermittlungsvorschläge buchen, es sei denn, die vereinbarte Obergrenze der Vermittlungs-

³⁹ Zum Erhebungszeitraum wurde uns der aktuelle Stand der Cockpit-Entwicklung von der BA nicht zur Verfügung gestellt.

⁴⁰ Um die Praktikabilität und Güte der „Cockpits“ (neben dem Arbeitgeber- auch im Arbeitnehmerbereich) untersuchen und einschätzen zu können, muss an dieser Stelle leider auf die nächste Erhebungsphase ab Herbst 2005 verwiesen werden, wenn die Systementwicklung abgeschlossen sein wird und gesichertere Informationen dazu vorliegen.

vorschläge ist bereits erreicht. In diesem Fall ist die Rücksprache mit den Arbeitgebervermittlern notwendig. Diese Praxis ist auch andernorts verbreitet.

Eine wichtige Vermittlungsstrategie im Rahmen der Handlungsprogramme ist darüber hinaus die Erstellung von Bewerberpools für sog. Top-Bewerber. Die Vermittler legen dafür Ordner an, in denen sie nachweislich hoch motivierte sowie anderweitig positiv herausragende Bewerberinnen und Bewerber sammeln, um sie ggf. sehr schnell für passenden Stellenangebote vorschlagen zu können.

2.3.8 Kundensegmentierung und Arbeitgeber-Matchingstrategien

Die Kundensegmentierung oder -differenzierung gemäß der KuZ-Konzeption nach Ziel- und Standardkunden ist in allen Fallagenturen ein Thema, wobei der Umsetzungsstand in den beiden Agenturen mit Handlungsprogrammen am weitesten gediehen ist.

Ein wichtiger instrumenteller Baustein für die Einteilung in Zielkunden (bzw. Entwicklungskunden) und in Standardkunden ist eine (durch die Unternehmensberatung McKinsey) maschinell erstellte Liste der Betriebe mit dem höchsten Einstellungspotenzial. Das inhaltliche Argument lautet dabei, dass nur ein Bruchteil aller Betriebe für den Großteil der Einstellungen verantwortlich ist. Genau diese Betriebe gelte es als Kunde zu erschließen und zu „entwickeln“, um als BA an dieses Stellenpotenzial zur Besetzung zu gelangen. Diese Liste bildet praktisch die Rohversion für die Zielkundenbetriebe und wird jeder Agentur im Zuge der KuZ-Umstellung für ihren Bezirk zur Verfügung gestellt. Grundlage bzw. Indikator für die Aufnahme in die Zielkundenliste ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im Jahre 2002.

In der Praxis der Agenturen wurde und wird die rohe Zielkundenliste dann jeweils bereinigt und modifiziert, um die Validität der Datenbasis sicherzustellen. In den besuchten Fallagenturen wird die Zielkundenliste in aller Regel im Prinzip begrüßt, wohingegen die Datenaktualität und die Aussagekraft der konkreten Rohlisten kritisiert werden. Das wichtigste Argument lautet dabei: Ein Arbeitgeber, der zwei Jahre zuvor viele Einstellungen vornahm, muss dies im laufenden und im folgenden Jahr nicht zwangsläufig auch tun, ist also nicht in jedem Fall ein solcher Zielkunde; umgekehrt kann das Potenzial für neue Beschäftigte bei Betrieben liegen, die in der Vergangenheit wenig einstellungsfreudig agierten. Bei der Fortentwicklung der KuZ-Konzeption sind die Mängel der Rohdaten unterdessen anerkannt; das Vorgehen für die Arbeitgeberdifferenzierung sieht nun ein dreistufiges Verfahren vor:

- einmal jährlich die datentechnische Eingruppierung der Arbeitgeber mittels Beschäftigungspotenzial und Agentur-Kontakttiefe (Indikatoren neue Beschäftigte, Einschaltungsgrad);
- einmal jährlich Feinjustierung auf Basis zusätzlicher Vermittlerinformationen (u. a. Tendenzen bei der Entwicklung neuer Beschäftigter, Kontaktqualität, Saisoneffekte, Arbeitgeberattraktivität und -seriosität, Multiplikatorfunktion Arbeitgeber);
- unterjährig nachträgliche Korrekturen einzelner Arbeitgeberpositionen auf Basis der Erfahrungen mit diesem Arbeitgeber (Kooperationsbereitschaft Arbeitgeber, Arbeitgeberattraktivität und -seriosität, Multiplikatorfunktion Arbeitgeber)

Was die Relation zwischen Betrieben und Einstellungen betrifft, so wurde aufgrund der ersten Modellagentur Heilbronn zunächst BA-intern die Größe 20 % zu 80 % kommuniziert: „Top 20 % der potenzialreichsten Arbeitgeber stellen in Summe ca. 80 % der neuen Beschäftigung.“ Für die Flächeneinführung gilt aber eine andere Richtschnur: Demnach sollen die Zielkunden Arbeitgeber mittelfristig mindestens 40 % der neuen Beschäftigten und 4 % der Anzahl der Betriebe umfassen. Diese Größenverhältnisse finden sich in den Agenturen unserer Auswahl wieder. In der Liste für die AA 02 sind beispielsweise mit 103 Betrieben 4 % der Arbeitgeber „aufgeführt“. Allerdings befinden sich auf der Liste vor allem große ABM-Träger und Zeitarbeitsfirmen. Eine Zielkundenliste soll erst verbindlich definiert werden, wenn eine Datengrundlage aus dem Jahr 2003 vorliegt. In der AA 03 sind auf der Zielkundenliste ebenfalls etwa 4 % der Arbeitgeber, in der AA 10 4,3 %. In der AA 04 gibt es widersprüchliche Angaben zur Zielkundenliste: Einer Aussage zufolge enthält diese 2,6 %, einer zweiten Aussage zufolge 4 %. In der AA 05 sind über 9 % der Arbeitgeber in der Zielkundenliste (223 von 2.400). In AA 09 und AA 08 war zum Besuchszeitpunkt noch keine Zielkundenliste vorhanden bzw. der Prozess der Kundendifferenzierung noch nicht abgeschlossen.

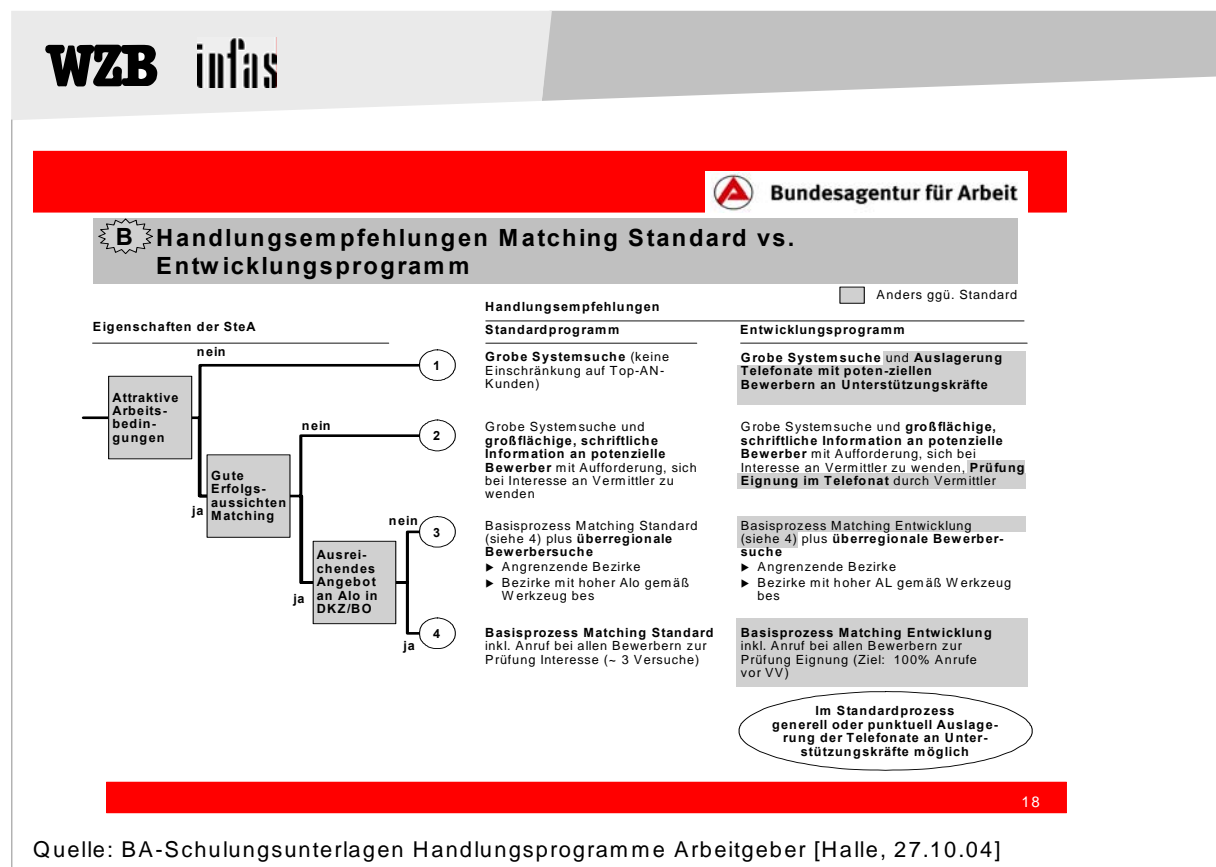
Während in den meisten Agenturen die Zielkundenliste vor allem zunächst dazu dienen soll, die Adressatenbetriebe für gezielte Ansprachen zu erhalten, wird in den Agenturen mit Handlungsprogrammen bereits an der konkreten Verbindung von Handlungsprogrammatik und der zwei differenzierten Kundengruppen gearbeitet. Konkret bedeutet dies zum Ersten die Differenzierung der Dienstleistungen nach zwei Basisvarianten:

- Zielarbeitgeber: Beim Zielarbeitgeber wird der Vermittlungsprozess auf die Entwicklung einer intensiven Zusammenarbeit ausgerichtet, die (1) die verstärkte persönliche Kontaktaufnahme, (2) das aktive Einholen von Rückmeldungen des Arbeitgebers zum Vermittlungsprozess und (3) die Erhöhung des Matchingaufwands impliziert.

- **Standardarbeitgeber:** Beim Standardkunden beschränkt man sich auf die Etablierung und Nachhaltung solider, einheitlicher Mindestqualitätsstandards im Vermittlungsprozess für die Arbeitgeberkunden. Der Vermittlungsprozess soll systematisiert erfolgen, die SteA-Vermittler sollen von administrativen Tätigkeiten entlastet und bewährte gute Praktiken berücksichtigt werden.

Zum Zweiten wird die Anwendung der vier unterschiedlichen sog. Matchingstrategien nach Standard- und Entwicklungskunden differenziert. Wie Abbildung 2.3-1 zu entnehmen ist, sind die Qualität der Dienstleistung sowie der Arbeitsaufwand für die Matchingstrategien 3 und 4 (M3, M4) offenkundig deutlich höher als bei den Matchingstrategien M1 und M2, bei denen man sich im Kern auf grobe Bewerbersuchläufe und zumeist schriftliche Bewerberaufforderungen beschränkt. Bei M3 und M4 ist hingegen die Prüfung des Interesses potenziell geeigneter Bewerber verpflichtend telefonisch abzuführen. Dabei gilt ein hoher Prozessionsstandard: mindestens drei Anrufversuche pro Bewerber im Standardprogramm (M3) und ein möglichst erfolgreicher Anruf bei allen potenziellen Bewerbern vor Erteilung des Vermittlungsvorschlags im Entwicklungsprogramm (M4). In der AA 04 ist überdies eine Art fünfte Matchingstrategie eigenständig für Personaldienstleister (Arbeitnehmerüberlasser und Privatvermittler) entwickelt worden.

Abbildung 2.3-1: Handlungsprogramme Arbeitgeber: Matchingdifferenzierung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Ein Bereichsleiter Arbeitgeber (AA 04) meint grundsätzlich zur Matchingdifferenzierung, dass diese zwar nichts ganz Neues sei, aber die Systematik und die Schnelligkeit der Stellenbesetzung erhöhe („das können wir zwar mit Zahlen noch nicht belegen, aber so ist das Gefühl“): Überdies stoße das Konzept auf positive Resonanz bei den Kollegen und den Arbeitgebern.

In der ostdeutschen Agentur mit Handlungsprogrammen ist nicht nur die Resonanz unter den Fachkräften hoch, offenbar klappt auch die Umsetzung der Matchingstrategien weitgehend reibungslos, wofür die Ergebnisse aus Interviews und der teilnehmenden Beobachtung bei der Arbeitgebervermittlung sprechen.

Die positive Reaktion von Arbeitgebervermittlern und Führungskräften in Bezug auf die Arbeitgeber-Handlungsprogramme wird auch in der zweiten Agentur mit Handlungsprogrammen im Kern bestätigt („... sind vom Ansatz her durchgängig positiv aufgenommen worden“). Die Matchingstrategien gelten aber noch nicht als optimal:

„Durch die Handlungsprogramme haben wir einen festeren Rahmen für die Bearbeitung. Dieser Rahmen ist manchmal etwas starr und entspricht nicht immer unseren Arbeitgeberwünschen. Wir versuchen jetzt, das Beste daraus zu machen: Heut früh z. B. hatte ich einen Auftrag eines Zielkunden, eines Arbeitnehmerüberlassers, der wollte schnell einen Elektroinstallateur haben. [...] In diesem Fall waren aber zehn Vermittlungsvorschläge gewünscht, und nach dem Handlungsprogramm hätten wir aber nur maximal vier unterbreiten dürfen und wir auch vorher zuerst die Bewerber anrufen müssen, was ja im Prinzip auch vernünftig ist, aber für uns wiederum sich als Zeitproblem darstellt. Wir haben's dann so gemacht wie früher, mit Vorabkontakt zum Arbeitgeber und zehn Vermittlungsvorschläge, wovon sicherlich einer eingestellt wird, wenn er denn kommt. Aber das wäre ja nach den Handlungsprogrammen nicht richtig.“

„... die relative Gleichbehandlung von Ziel- und Standardkunden im Matchingprozess, es ändert sich eigentlich nicht sehr viel, ob einer ein Ziel- oder Standardkunde ist, sondern es ist nur vielleicht graduert in der Art der Zusammenarbeit, in der Kontaktdichte und der persönlichen Kontakte zum Arbeitgeber. Da haben sich die Kollegen eine etwas differenziertere Matchingstrategie gewünscht.“

In der Praxis werden überdies Umsetzungsprobleme diagnostiziert:

„Womit wir aber alle Probleme haben, ist der Aufwand für eine Stellenbesetzung, der hat sich durch die Vorgaben der Handlungsprogramme deutlich erhöht und führt im Moment dazu, dass wir mit unserer Arbeit schwer hinterher kommen. Das hat sicher auch zum Teil damit zu tun, dass wir das auch noch lernen müssen, das wird sicher noch besser. Aber die Frage bleibt, inwieweit der notwendige Aufwand zur Umsetzung der Handlungsprogramme sich deckt mit den personellen Möglichkeiten. Damit machen wir einfach schlechte Erfahrungen, so dass das einfach nicht zusammenzupassen scheint bei dem guten Ansatz.“

In einer weiteren Agentur, in der die entsprechenden Standards von M3 und M4 bereits vor der offiziellen Einführung der Handlungsprogramme praktiziert wurden (AA 05), wird ähnlich argumentiert. Der begrüßenswerte Qualitätsansatz der telefoni-

schen Vorabklärung koste sehr viel Zeit und gehe momentan eindeutig zulasten der Außendienste, die deutlich reduziert seien. Die praktischen Erfahrungen in den Arbeitsagenturen mit den Arbeitgeber-Handlungsprogrammen (sprich Matchingstrategien) sind also uneinheitlich: hier eine Agentur ohne Umsetzungsprobleme, dort zwei Agenturen mit Ressourcenproblemen, alle Anforderungen hinreichend zu erfüllen.

Die Bemessungsgrundlage für die 20 %-Arbeitgebervermittler-Regel scheint dabei eine wichtige Rolle zu spielen. Der Anteil der Arbeitgebervermittler ergibt sich aus der allgemeinen Personalbemessungsrechnung (für Vermittler), die sich u. a. an der Höhe der Arbeitslosigkeit orientiert, nicht (oder kaum) hingegen an der Marktdynamik. Vor diesem Hintergrund gibt es deutliche Unterschiede in der personellen Ausstattung mit Arbeitgebervermittlern.

Die AA 04 mit 20,8 % Arbeitslosigkeit und 16.000 Zu- und Abgängen an offenen Stellen (Summe) für 2004 weist die stolze Anzahl von 24 bis 26 Arbeitgebervermittlern auf; im Vergleich dazu die AA 10 mit 12 (11,25) Arbeitgebervermittlern bei einer Arbeitslosenquote von 8,1 %, aber einer Summe von Zu- und Abgängen an offenen Stellen von 53.000.⁴¹ Die Relationen korrespondieren an dieser Stelle offenbar nicht so richtig. Die Problematik verschärft sich durch die Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme: Die sog. Matchingstrategien 3 und 4 sehen die verpflichtende telefonische Kontaktaufnahme mit möglichen Bewerbern vor. Dabei sollen pro Bewerber mindestens drei Anrufversuche getätigt werden, Ziel sind mindestens drei (Standardprogramme) bzw. vier (Zielkundenprogramm) gute Vermittlungsvorschläge. Die Erfahrungen aus den Agenturen, die diese Standards bereits praktizieren, verweisen auf einen hohen Zeitaufwand, um diesen Qualitätsstandard nachzuhalten. Nur in der AA 04 reichen nach den Eindrücken der teilnehmenden Beobachtungen die Ressourcen dafür aus, diese Matchingstrategie ohne Schwierigkeiten umzusetzen (und sie teils sogar auch für Standardkunden anzuwenden). Wir kommen im Abschnitt 2.5 darauf zurück.

2.3.9 Außendienste und Akquisition

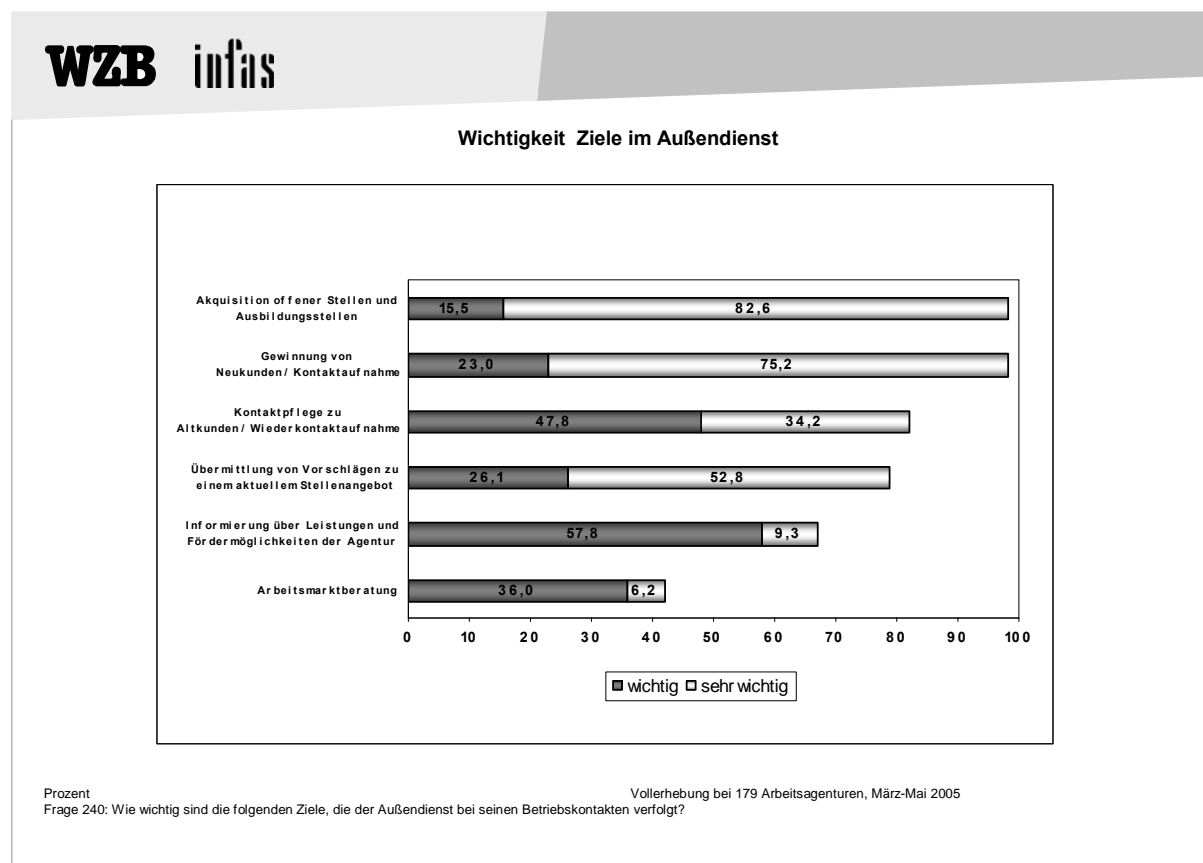
Die Thematik der Außendienste besitzt unterschiedlichen praktischen Stellenwert in den deutschen Arbeitsagenturen, wie bereits unsere Vorgängerarbeiten belegen (vgl. Schütz 2005; Mosley, Schütz & Schmid 2003). Inhaltlich lassen sich mindestens folgende Grundkategorien vermittlerischer Außendienste unterscheiden (Müller 2004, S. 11 f.):

⁴¹ Jahresdurchschnittswerte 2004. Arbeitslosenquote auf Basis der abhängigen Erwerbspersonen. Quelle: BA-Statistik.

- Anlässe im Zusammenhang mit der Erteilung/Bearbeitung von Stellenangeboten
- Akquisition offener Stellen
- Förderung vermittlerischer Maßnahmen
- Arbeitsmarktbeobachtung und Kundenpflege

Die Erfahrungen aus unseren teilnehmenden Beobachtungen in den Fallagenturen belegen dieses weite Spektrum an Themen und Anlässen bei Außendiensten, wobei bei unseren Besuchen häufig alle diese Aspekte in einem Außendienst berührt wurden.⁴²

Abbildung 2.3-2: Wichtigkeit von Zielen im Außendienst



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

⁴² Eine genauere Auswertung zu den Außendienstthospitationen ist für den Bericht 2006 vorgesehen.

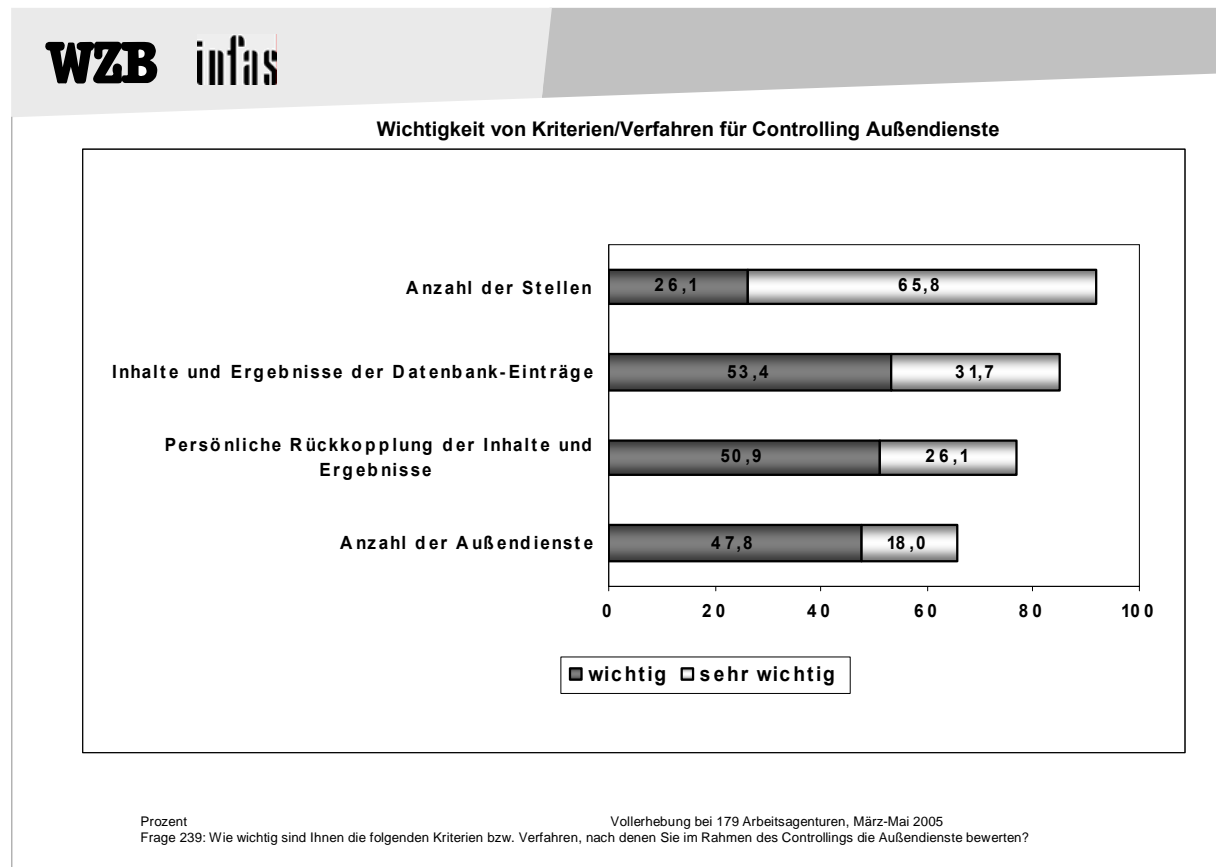
Nur in einem Teil der Fallagenturen gibt es eine fest definierte Anzahl von Außendiensten. Hier sticht besonders die AA 07 hervor, mit sehr ehrgeizig anmutenden Zielsetzungen und straff aufgelegten Monitoring: Im Jahre 2004 wurden dort 3.005 Außendienste durchgeführt. Durch diese hohe Präsenz vor Ort konnte der Stellenzugang um 15,5 % im Vergleich zum Vorjahr gesteigert werden. Im Jahre 2005 sollen die Außendienste noch einmal erheblich gesteigert werden. Laut operativem Programm sind 5.220 Außendienste geplant.

Am anderen Ende des Spektrums steht die AA 06. Laut Aussagen der Mitarbeiter sind Außendienste angesichts des Zeitaufwands und bei gegebener allgemeiner bürokratischer Arbeitsbelastung kaum umsetzbar. Für den Monat Januar 2005 gab es insgesamt nur 19 Außendienste bei acht Vermittlern. Es gehe um Klasse, nicht um Masse bei den Außendiensten.

In der AA 01 ist das Aufkommen variabel: Im Winter läuft eher gar nichts, im Frühjahr hingegen, wenn Bau und HoGa (eventuell) wieder in Gang kommen, deutlich mehr. Im Vermittlerdurchschnitt wird eine Zahl von drei bis fünf wöchentlichen Außendiensten geschätzt, im Winter auch mal null, im Mai/Juni dagegen auch mal acht bis zehn.

In der AA 10 mussten die Außendienstzahlen nach unten angepasst werden, da (neben umfangreichen Schulungen für die Einführung der Handlungsprogramme) das alte Konzept (alter Aktionsplan) nicht mit den Vorgaben des Handlungsprogramms Arbeitgeber korrespondierte (vgl. auch Abschnitt 2.3.8). Denn Letztere sehen ja vor, Außendienst gezielt und fokussiert vor allem auf die Zielkunden zu richten und dafür den einen oder anderen Außendienst bei Standardkunden zu unterlassen.

„[Dafür] gibt es jetzt eher die Rückendeckung, das eher durch Anschreiben, Telefonate zu machen. [...] Wir werden – mit schlechtem Gewissen, denn wir dürfen's ja eigentlich nicht mehr – auch noch Standardkunden besuchen. Aber man sollte das schon machen, denn das ist ja auch eine Entwicklung: Wer heute Zielkunde ist, kann morgen schon Standardkunde sein und umgekehrt.“

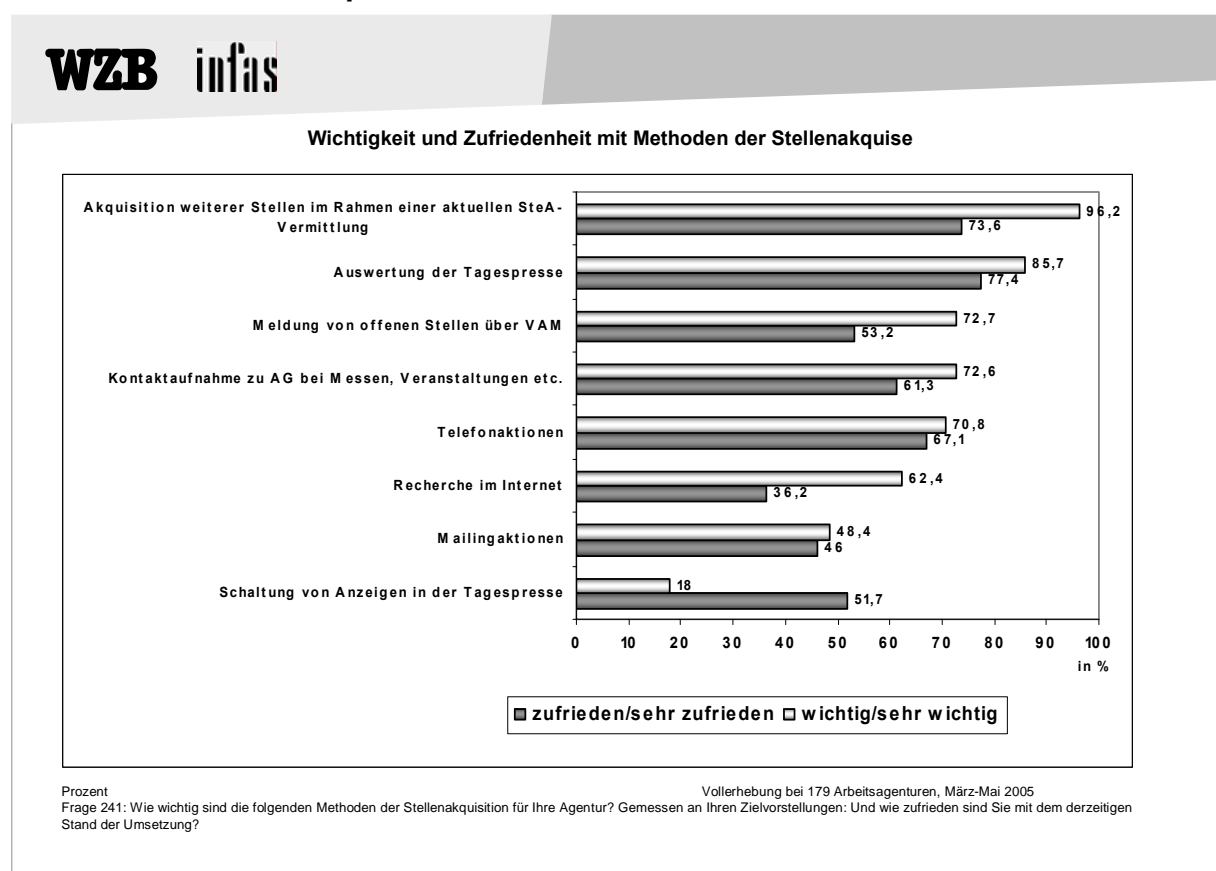
Abbildung 2.3-3: Wichtigkeit von Kriterien/Verfahren für das Controlling der Außendienste

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Mit Blick auf die Situation in Deutschland insgesamt lässt sich anhand der schriftlichen Agenturbefragung eine klare Zweiteilung hinsichtlich der Praxis bei Außendienstvorgaben feststellen: In 84 Agenturen (52,2 %) gibt es verbindliche Außendienstvorgaben, in 75 Agenturen (46,6 %) hingegen keine Vorgaben. Für die Bewertung der durchgeführten Außendienste sind besonders die eingeworbenen Stellen, die persönliche Rückkopplung der Ergebnisse an die Führungskraft, aber auch weiterhin die bloße Anzahl wichtig (Abb. 2.3-4). Letzteres verweist u. E. auf einen offenbar noch weit verbreiteten schematischen Umgang mit der Außendienstthematik, während die Interviewergebnisse der Fallstudien zum Teil eher die qualitativen und mittelbaren Ergebnisse der Außendienste betonen (vgl. auch Schütz 2005). Nicht der Außendienst ist demnach das Maß aller Dinge, sondern die Arbeitgeberbetreuung, die (ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt) positive Reaktionen erbringt, so eine Führungskraft (AA 04). Der vollständige Verzicht auf quantitative Vorgaben ist aber möglicherweise auch dysfunktional. Die Lockerung der Außendienstvorgaben in der AA 04 führte zu einem starken Rückgang. Eine Fachkraft argumentiert kritisch, ohne „Kaltakquise“ bei auch immer wieder neuen Betriebskontakten werde das Arbeitgebergeschäft in Bezug auf die Stellenregistrierung weniger erfolgreich ausfallen.

Die Organisation von Außendiensten ist ebenfalls unterschiedlich aufgrund differierender Grundauffassungen unter Führungspersonal wie auch Vermittlern. In bestimmten Agenturen erfolgt der Außendienst nur nach telefonischem Vorkontakt (AA 10), in der AA 07 jeweils zur Hälfte nach telefonischer Vereinbarung und initiativ, in anderen Agenturen (z. B. AA 04 und AA 08) nach Vermittlergusto teils initiativ, teils nach Voranmeldung. Nach Meinung einzelner Fach-/Führungskräfte sind initiativ Außendienste ohne Vorkontakt („Kaltakquise“) sinnlos oder arbeitgeberunfreundlich; andere Fachkräfte argumentieren genau entgegengesetzt und betonen die positive Resonanz der Arbeitgeber auf Spontanbesuche.

Abbildung 2.3-4: Wichtigkeit und Zufriedenheit mit Methoden der Stellenakquise



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Wir haben bereits bei den Grundzügen der arbeitgeberorientierten Vermittlung (vgl. oben Abschnitt 2.2.3.1) ausgeführt, dass einige Agenturen im Jahre 2005 sehr explizit die Stellenakquise insbesondere durch Außendiensteinsätze zusätzlicher Egt-Vermittler verstärken wollen. Aber auch Anschreibeaktionen (postalisch oder per E-Mail) spielen eine Rolle für die Kontaktverstärkung und (mittelbare oder unmittelbare) Akquisitionstätigkeit. Dies wird durch die schriftliche Agenturbefragung bestätigt.

Nicht mit allen diesen Methoden zeigen sich die Agenturen zufrieden. Insbesondere bei der Internetrecherche als Akquiseinstrument verbleibt der realisierte Zufriedenheitswert deutlich unter dem Wichtigkeitswert. Auch mit der Meldung von Stellenangeboten über den VAM zeigen sich die Arbeitsagenturen nicht hinreichend zufrieden, gemessen an der erachteten Wichtigkeit. Für die Möglichkeit, zusätzliche Stellen bei Arbeitgebern einzuwerben, für die gerade aktuelle Stellenbesetzungsaktivitäten laufen, sind die Agenturen ebenfalls nicht in dem Maße zufrieden, wie sie dies als Akquisemethode für wichtig halten.

2.3.10 Vermittlungsberatung Arbeitgeber: Zusammenfassung unter Berücksichtigung weiterer Ergebnisse von Agentur- und Betriebsbefragung

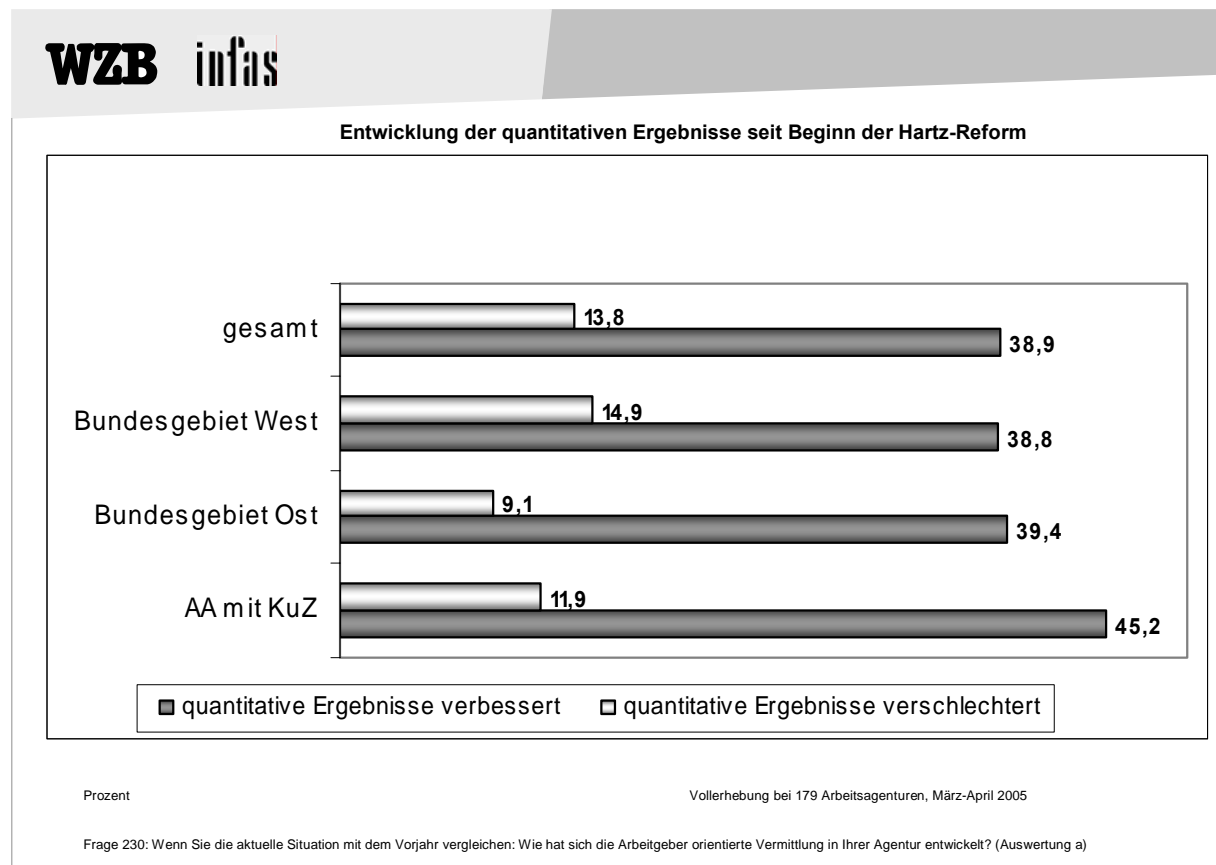
Die Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum stellt im Kern eine konzeptionelle Fortführung der sukzessiven Stärkung dieses Bereichs seit 2002 dar, maßgeblich eingeleitet durch die Projektorganisation der damaligen Vermittlungsoffensive und die Öffnung des Arbeitsamt-2000-Konzeptes für Arbeitgeberteams (vgl. Schütz 2005; Mosley, Schütz & Schmid 2003, S. 107, 145 f.).

Empirisch ist aber, wie oben gezeigt wurde, auf Ebene der Fallstudien nicht durchgängig eine Verbesserung dieses Bereichs erzielt worden. Vor allem zwei der sechs Modellagenturen KuZ zeigen sich bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung als besonders engagiert und gleichzeitig recht zufrieden mit der Entwicklung dieses Geschäftsbereichs. Aus den anderen Modellagenturen wird ebenfalls die generelle Stoßrichtung begrüßt, weniger zufrieden fällt aber die Bewertung des umgesetzten Entwicklungsstands aus. Von den vier ersten Welle-Agenturen sehen zwei Agenturen den Bereich durch das KuZ nicht als zusätzlich gestärkt an (da schon vorher gut gewesen), und eine weitere Agentur kann hierzu noch so gut wie nichts Positives berichten.

Die schriftliche Agenturbefragung bewertet aber die Arbeitgeberdienstleistungen insgesamt eindeutig positiv. Immerhin die Hälfte der Befragten sieht eine qualitative Verbesserung und gut ein Drittel eine quantitative Verbesserung der arbeitgeberorientierten Vermittlung gegenüber dem Vorjahr. Im Vergleich zu der Zeit vor den Reformen (vor 2003) fällt die Bewertung der positiven Entwicklungstendenz sogar noch deutlicher aus (54 %, 39 %). Spezifischer erachten gut 65 % der Praktiker (50 % tendenziell, 15 % voll und ganz) die Beratung und Stellenvermittlung von Arbeitgeberkunden als verbessert oder sehr verbessert gegenüber der Vorreformzeit (vor 2003) (Agenturbefragung, Frage 245, Item 5 und 6). 129 Agenturen (77 % von 167 gültigen Antworten) geben außerdem an, im Jahre 2004 ein eigenständiges arbeitgeberorien-

tiertes Vermittlungsteam unterhalten zu haben, ein weiteres Indiz für die konstatierte Gesamtstärkung dieses Bereichs.

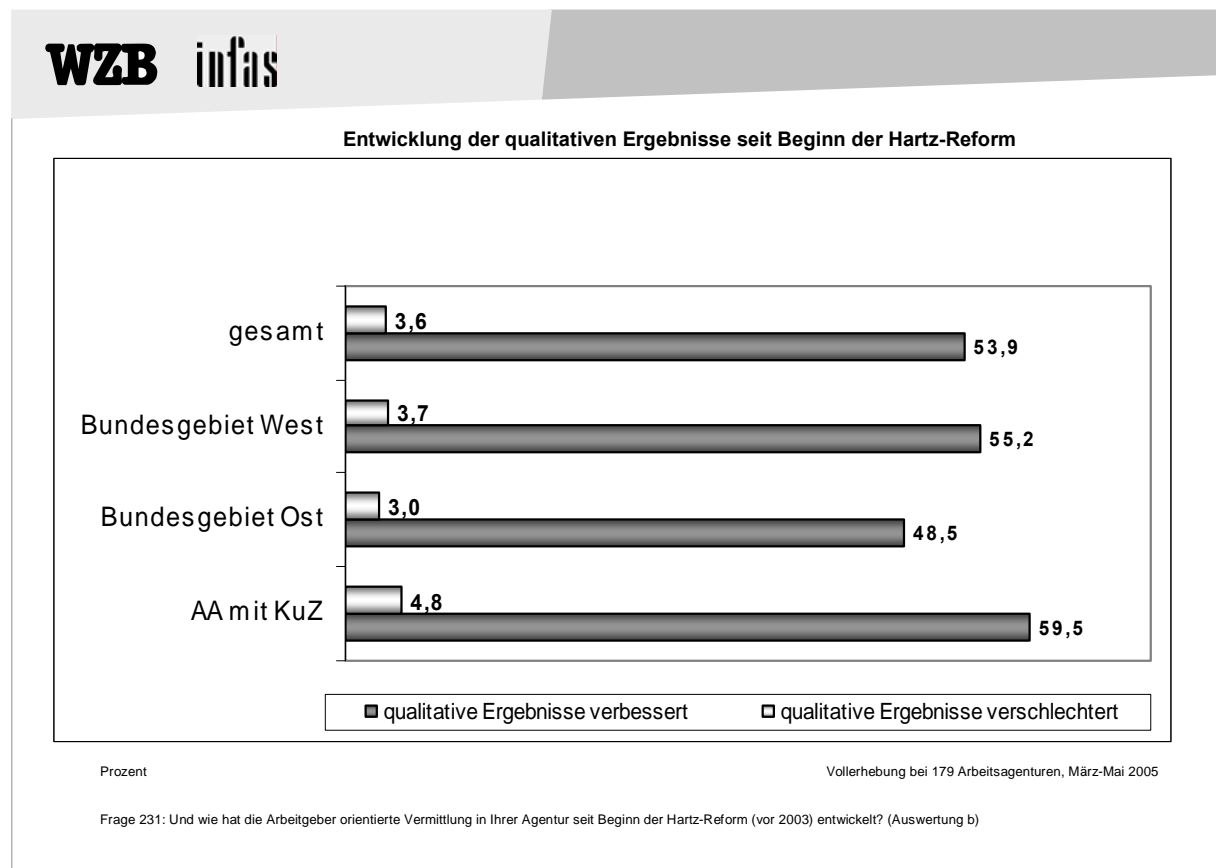
Abbildung 2.3-5: Entwicklung der quantitativen Ergebnisse bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Beginn der Hartz-Reform



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

In diesem Zusammenhang ist es allerdings interessant, dass insgesamt 63 Agenturen (rund 35 %) berichten, bereits in einem der Jahre 2000 bis 2003 mit einer systematischen arbeitgeberorientierten Vermittlung begonnen zu haben, also zum Teil noch zu den Hochzeiten des viel geschmähten Arbeitsamtes 2000 (28 Agenturen vor dem Jahr 2000). Über ein Viertel (27 %) der Arbeitsagenturen behauptet überdies von sich, „im Grunde schon immer“ eine systematische Vermittlungsarbeit gegenüber Betrieben zu betreiben (Frage 228).

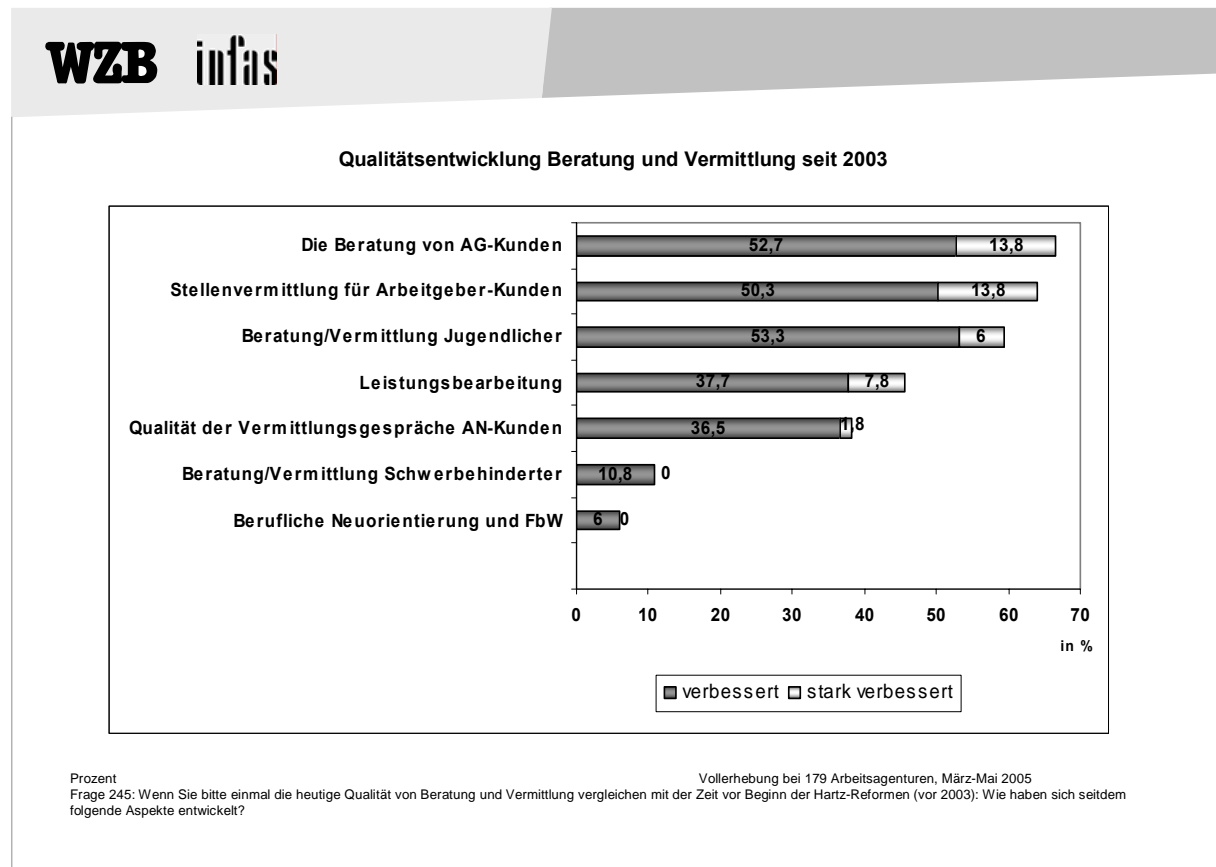
Abbildung 2.3-6: Entwicklung der qualitativen Ergebnisse bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Beginn der Hartz-Reform



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die jüngste Verstärkung des Arbeitgebergeschäfts in der Vermittlung einschließlich der Nachhaltung der Qualitätsstandards hat sich allerdings noch nicht flächendeckend bei den Arbeitgebern in einer hohen umfassenden Kundenzufriedenheit durchgesetzt. Zwar zeigt sich gut die Hälfte von 663 Betrieben, die in den letzten zwölf Monaten offene Stellen an die Agenturen gemeldet haben, mit Sorgfalt und Aufwand bei der Stellenannahme zufrieden (1–2), und immerhin noch ein Drittel ist auch bei der Darstellung des Stellengesuchs in Medien (Internet/Print) zufrieden. Aber nur 16,7 % zeigen sich insgesamt zufrieden, dagegen 24,1 % definitiv unzufrieden (5–6) mit dem Schlüsselindikator Qualität der Vermittlungsvorschläge durch die Agentur, was für die BA u. E. kein akzeptables Ergebnis darstellt. (Im BGO liegt die Zufriedenheit mit 19,3 % etwas höher als in Westdeutschland mit 15,9 %, spiegelbildlich die Unzufriedenen.) Mit den Qualitätsstandards Anzahl der Vermittlungsvorschläge und Erreichbarkeit sowie Reaktionszeit zeigt sich jeweils wieder ein gutes Drittel (34,9 % bzw. 33,6 %) der Betriebe zufrieden, definitiv unzufrieden sind hier 16 % bzw. 14 %. Der Zeitaufwand für Nachkontrolle und Nachhaltung bezüglich der Stellenbesetzung wird von je einem Fünftel der Betriebe als zufriedenstellend (1–2) bzw. eben nicht zufriedenstellend (5–6) bewertet.

Abbildung 2.3-7: Entwicklung der Qualität von Beratung und Vermittlung verglichen mit der Zeit vor Beginn der Hartz-Reformen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

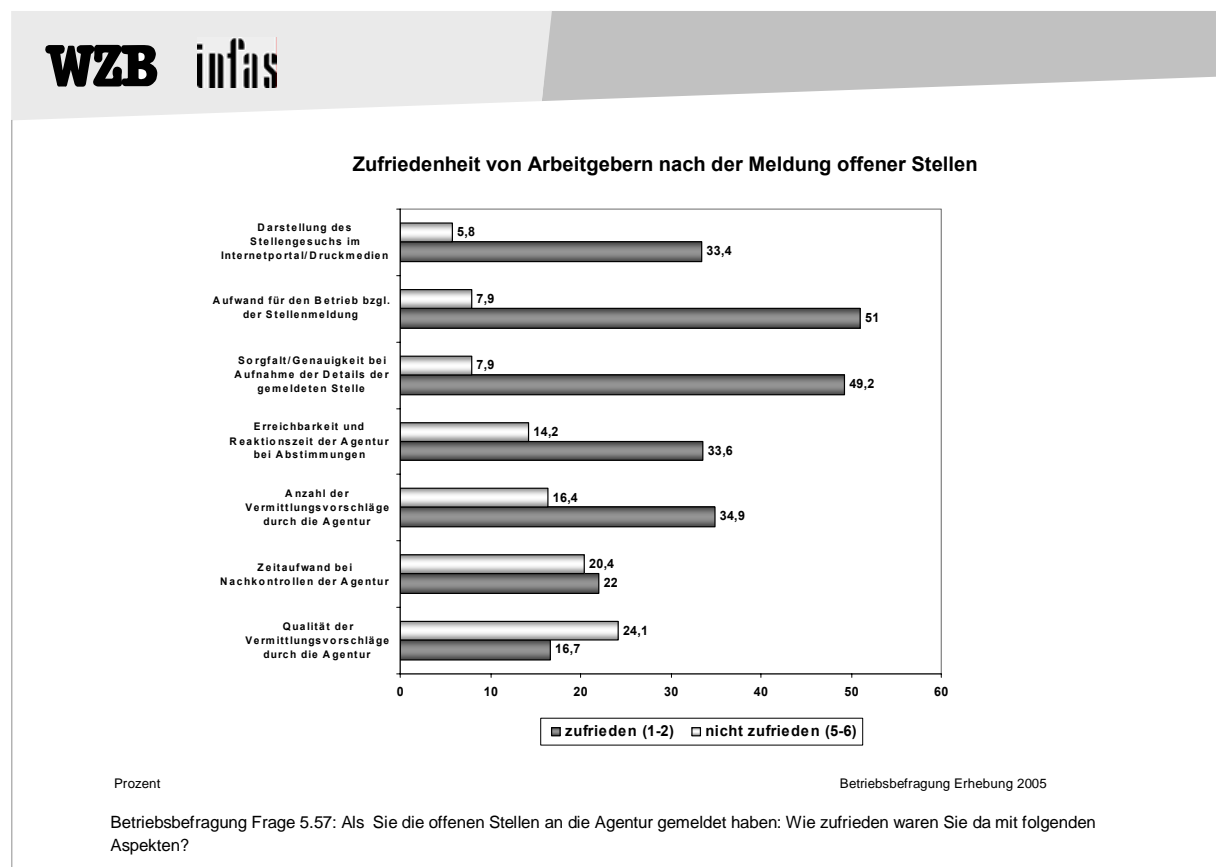
Es bleibt abzuwarten, ob die flächendeckende Einführung des KuZ in diesem Jahr in der nächsten Befragungswelle einen qualitativen Durchbruch bei diesen Zufriedenheitsindikatoren erbringen wird (Frage 5.57, Betriebsbefragung).

Um zum „modernen Dienstleister“ zu werden, wird es für die BA nicht genügen, sich auf die bestehenden Qualitätsstandards und Matchingstrategien der Arbeitgeber-Handlungsprogramme zu beschränken. Vielmehr sollte das Dienstleistungsportfolio weiter verfeinert bzw. auch teilweise ausgebaut werden – und bestehende Dienstleistungsangebote offensiver angeboten. So unterstreicht die Betriebsbefragung ein deutliches Interesse an bestimmten Dienstleistungen, die teilweise im Portfolio der BA – jedenfalls potenziell – auch heute schon vorhanden sind:

Weit mehr als die Hälfte (56,8 %) der Betriebe fände es wichtig (1–2), dass die BA die Vorauswahl von Bewerbern für den Betrieb vornimmt (und für ein Fünftel der Betriebe ist die Leistung unwichtig). Deutlich über zwei Fünftel (44,2 % bzw. 42,1 %) aller befragten Betriebe erachtet die Sichtung von Bewerbungsunterlagen und die Durchführung von Vorstellungsgesprächen und Eignungstests als wichtig. Irrelevant sind diese Dienstleistungen für 27,2 % bzw. 32,1 %. Solche Dienstleistungen werden umso höher gewichtet, je kleiner die Betriebsgröße ist: Insbesondere die Durchfüh-

Die Bewertung von Eignungstests/Bewerbungsgesprächen findet überproportional hohes Interesse bei den echten Kleinbetrieben (0–10 Beschäftigte), deutliches Interesse auch bei den kleineren Betrieben bis zu 50 Beschäftigten, aber dann merklich abgeflachtes Interesse bei Betrieben über 50 und über 200 Beschäftigte. Bei der Sichtung der Unterlagen und der Bewerbervorauswahl ist das Interesse zwischen den Betriebsgrößenklassen wiederum homogener, mit Ausnahme der größten Klasse mit über 200 Beschäftigten, mit erneut deutlich reduzierten Relevanzniveaus (12 bis 15 Prozentpunkte Abstand bis zum nächsthöheren Wert). Am unteren Ende (Bewertung 5–6, nicht wichtig) sind die Verteilungen quasi spiegelbildlich dazu, mit wiederum deutlich höchstem Desinteresse bei den Betrieben mit über 200 Beschäftigten (Frage 5.5.8, Betriebsbefragung).

Abbildung 2.3-8: Zufriedenheit von Arbeitgebern nach der Meldung offener Stellen mit verschiedenen Aspekten

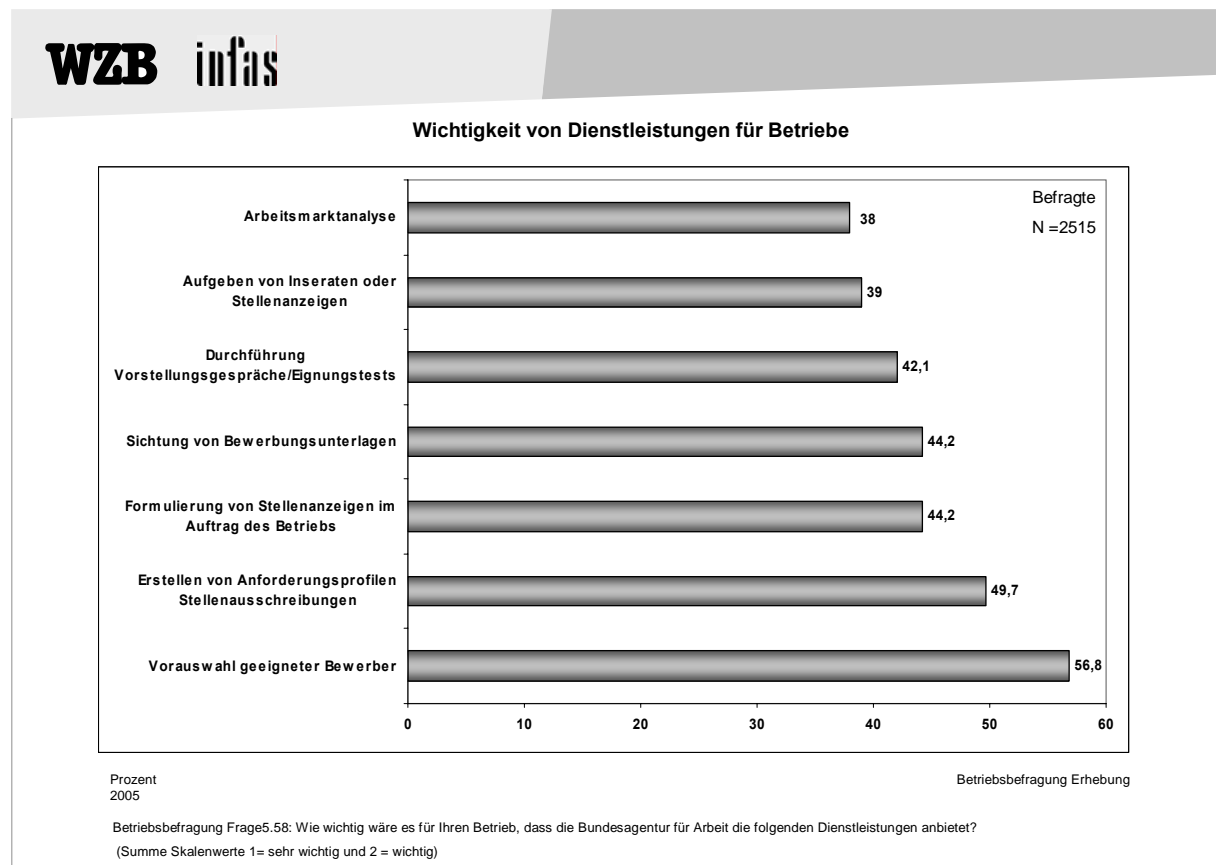


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Hälfte der befragten Betriebe fände es überdies wichtig (1–2), dass die BA die Betriebe beim Erstellen von Anforderungsprofilen für Stellenausschreibungen unterstützt. Für 44 % der Betriebe wäre die Formulierung von Stellenanzeigen durch die Arbeitsagentur und für je zwei Fünftel die Arbeitsmarktanalyse sowie die Aufgabe von Inseraten oder Stellenanzeigen wichtig (1–2). Deziidiert irrelevant (5–6) wären diese Leistungen nur für ein Fünftel bzw. ein knappes Drittel (Aufgabe Stellenanzeigen/Inserate) der befragten Betriebe. Auffällig dabei: Bei den Serviceleistungen für

Vorbereitung und Umsetzung von Stellenausschreibungen ist das Interesse der größeren Betriebe (über 200 Beschäftigte) deutlich geringer als in den kleineren Betriebsgrößenklassen, aber bezüglich der Dienstleistung Arbeitsmarktanalyse ebenso groß (homogene Verteilung über die Größenklassen).

Abbildung 2.3-9: Wichtigkeit verschiedener Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit aus Sicht der Betriebe



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

2.3.11 Sonstige Tätigkeiten der arbeitgeberorientierten Vermittler

Nach grober Einschätzung eines Arbeitgebervermittlers (AA 03) belaufen sich seine Tätigkeiten auf gut 70 % SteA-Geschäft, ansonsten Arbeitserlaubnisse, Förderanträge, Arbeitgeberleistungen und sonstige fachliche Stellungnahmen. In der schriftlichen Befragung findet sich eine hohe Korrespondenz zu diesem Einzelbeispiel: Der Durchschnittswert des Anteils der administrativen Tätigkeiten beträgt demnach rund ein Drittel an der Arbeitszeit der Arbeitgebervermittler (arithmetisches Mittel 31,4 %, Median 30 %). Dies erscheint aus der Außensicht noch akzeptabel, sollte allerdings Optimierungsversuche zum weiteren Rückbau administrativer Tätigkeit auf ein Mindestmaß nicht ausschließen.

2.3.12 Zusammenarbeit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbereich Vermittlung

Die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern wird in Agenturen des Kundenzentrums generell nicht als schlechter erlebt als in Alt-agenturen, mancherorts sogar als besser. Gleichzeitig ist ein Teil der befragten Arbeitnehmervermittler in den untersuchten Kundenzentren mit ihrem Aufgabenschnitt grundsätzlich nicht zufrieden. Diese Vermittlerinnen und Vermittler sehen sich weitgehend auf die Zuliefererrolle von Bewerbern für die Arbeitgebervermittler beschränkt, die für die Stellenführung und eigentliche Stellenbesetzung verantwortlich sind (vgl. Abschnitt 2.3.7). Dieser Kritik zufolge vermitteln Arbeitnehmervermittler also nicht – im Gegensatz zum KuZ-Slogan „Vermittler vermitteln“.

2.4 Neuausrichtung Aktivierung

In diesem Abschnitt 2.4 wird die Neuausrichtung der Bewerberaktivierung untersucht. Wir betrachten die frühzeitige Meldung/Job-to-Job-Vermittlung (Abschnitt 2.4.1), die neue Zumutbarkeit (Abschnitt 2.4.2) und die Sperrzeitendifferenzierung (Abschnitt 2.4.3). Schließlich richten wir einen Blick auf übergreifende Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen, also Maßnahmen der Aktivierung, die über den engen Fokus der vorstehenden Instrumente hinausgehen. Leitende Forschungsfragen sind:

- Können die neu justierten Instrumente zur Bewerberaktivierung zu erhöhten Eingliederungschancen der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden beitragen? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der Bewerberaktivierung?
- Welchen Stellenwert besitzen die neu justierten Instrumente im Kontext der insgesamt verfügbaren Maßnahmen zur vermittlungsorientierten Aktivierung? Können sie zu einer verbesserten Balance zwischen „Fordern und Fördern“ beitragen?

2.4.1 Ziele und rechtliche Grundlagen zur Neuausrichtung Aktivierung

2.4.1.1 Frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung

Durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I, S. 4607–4620) sind für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, deren versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse durch Kündigung, Abwicklungsver-

trag oder Aufhebungsvertrag enden, neue Meldepflichten gegenüber der Arbeitsverwaltung festgelegt worden. Seit dem 1. Juli 2003 sind Personen nach § 37b SGB III verpflichtet, sich mit Erhalt der Kündigung unverzüglich persönlich als arbeitssuchend zu melden. Die Pflicht zur frühzeitigen Arbeitssuchmeldung besteht unabhängig davon, ob der Fortbestand des Arbeitsverhältnisses gerichtlich geltend gemacht wird. Die frühzeitige Meldung ersetzt nicht die persönliche Arbeitslosmeldung nach § 122 SGB III, die frühestens drei Monate (bis 31.12.2003 frühestens zwei Monate) vor Eintritt der Arbeitslosigkeit möglich ist.

Der Meldepflicht unterliegen alle Personen, deren Versicherungspflichtverhältnis (§§ 24 ff. SGB III) endet. Betroffen sind nicht nur Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, denen gekündigt oder deren Arbeitsverhältnis durch andere einseitige Willenserklärung beendet wurde, die ein befristetes Arbeitsverhältnis eingegangen sind oder einen Aufhebungsvertrag o. Ä. geschlossen haben, sondern alle in den §§ 24 ff. SGB III als versicherungspflichtig ausgewiesenen Personenkreise, z. B. Wehr- oder Zivildienstleistende, Bezieherinnen von Mutterschaftsgeld und – nach den in § 26 (2a) SGB III genannten Voraussetzungen – Erziehende, die ein Kind unter drei Jahren versorgen. Eine Ausnahme von der Meldepflicht macht das Gesetz nur bei einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis, dessen Beendigung absehbar ist. Grund hierfür ist der Umstand, dass sich die Frage der Übernahme des Auszubildenden meist erst unmittelbar nach der bestandenen Abschlussprüfung entscheidet (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25).

Im Falle einer befristeten Beschäftigung sieht die Gesetzesfassung vor, dass die Meldung frühestens drei Monate vor Beendigung des befristeten Arbeitsverhältnisses erfolgen kann. Da die Meldung aber zugleich unverzüglich erfolgen soll, will der Gesetzgeber wohl zum Ausdruck bringen, dass bei befristeten Arbeitsverhältnissen die Meldung genau drei Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses erfolgen soll. Die Formulierung „frühestens“ könnte aber auch deutlich machen, dass eine spätere Meldung ebenfalls möglich ist.

In einem neuen § 140 SGB III ist geregelt, welche leistungsrechtlichen Folgen für Arbeitslosengeldbezieher und -bezieherinnen die verspätete Meldung hat. Sie mindert den Anspruch auf Arbeitslosengeld nach Dauer der Verspätung und Höhe des Bemessungsentgelts, das dem Anspruch zugrunde liegt. Die Minderung beträgt⁴³

1. bei einem Bemessungsentgelt bis zu 60 Euro 7 Euro,

43 Es fällt auf, dass der Minderungsbetrag bei nicht einmal verdoppeltem Bemessungsentgelt (von 60 auf 100 Euro) den mehr als siebenfach höheren Betrag (7 Euro bei Bemessungsentgelt bis 60 Euro; 50 Euro bei Bemessungsentgelt über 100 Euro) ausmacht. Gerade in Grenzfällen, in denen das Bemessungsentgelt geringfügig über dem nächsthöheren Staffelnbetrag liegt, wirkt sich die Regelung unangemessen und unverhältnismäßig aus.

2. bei einem Bemessungsentgelt bis zu 100 Euro 35 Euro und
3. bei einem Bemessungsentgelt über 100 Euro 50 Euro

für jeden Tag der verspäteten Meldung.⁴⁴ Die Minderung ist auf den Betrag begrenzt, der sich bei einer Verspätung von 30 Tagen errechnet. Die Minderung erfolgt, indem der Minderungsbetrag auf das halbe Arbeitslosengeld angerechnet wird. Damit soll verhindert werden, dass Arbeitslose über die Sanktion der Kürzung hinaus noch Einbußen bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung erleiden (Bundestags-Drucksache 15/91). Das Sozialgericht Frankfurt (Oder) hält die Regelung des § 140 SGB III für verfassungswidrig (Az: S 7 AL 42/04): Die Bestimmung sei wegen des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem daraus folgenden Verbot übermäßiger Sanktion mit Art. 14 Grundgesetz unvereinbar. Daher beschloss das Sozialgericht, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob § 140 SGB III mit Art. 14 GG vereinbar ist.

Seit 1. Januar 2005 ist die Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung auch auf nach § 37b SGB III als arbeitsuchend gemeldete Personen ausgedehnt worden.

Mitwirkung der Arbeitgeber

Der Arbeitgeber soll den Arbeitnehmer vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses frühzeitig über die Notwendigkeit eigener Aktivitäten bei der Suche nach einer anderen Beschäftigung sowie über die Verpflichtung unverzüglicher Meldung bei der Agentur für Arbeit informieren, sie hierzu freistellen und die Teilnahme an erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SGB III). Diese Vorschrift konkretisiert die Pflicht des Arbeitgebers zur Mitwirkung am nahtlosen Übergang des gekündigten Arbeitnehmers in eine neue Beschäftigung. Allerdings handelt es sich hierbei lediglich um eine Soll-Vorschrift (ohne mögliche rechtliche Konsequenzen); im Bericht der Hartz-Kommission war dies zunächst anders geplant und angedacht (vgl. dazu ausführlich Anhang A3, Kap. 2).

44 Die Minderungsbeträge wurden zunächst auf der Grundlage des wöchentlichen Bemessungsentgelts berechnet (Minderung um 7 Euro bei einem Bemessungsentgelt bis 400 Euro, Minderung um 35 Euro bei einem Bemessungsentgelt bis 700 Euro, Minderung um 50 Euro bei einem Bemessungsentgelt über 700 Euro); durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde dann auf tägliches Bemessungsentgelt umgestellt.

Erwartungen an die Neuregelung

Die Neuregelung will erreichen, die Eingliederung von Arbeitsuchenden zu beschleunigen und damit Arbeitslosigkeit und Entgeltersatzleistungen der Versichertengemeinschaft möglichst zu vermeiden bzw. die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, indem mit der Arbeitssuchmeldung bereits die Integrationsbemühungen der Agentur für Arbeit (Vermittlung, Beratungsgespräche, Profiling, Qualifizierungsmaßnahmen etc.) einsetzen (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25, S. 27). Gleichzeitig unterstreicht die Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung auch den Grundgedanken des neuen Gesetzes der verstärkten Aktivierung und Übernahme von Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden.

Die Neuregelung ist allerdings mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden. Denn zum einen ersetzt die frühzeitige Arbeitslosmeldung nicht den Antrag auf Arbeitslosengeld, und zum anderen werden nunmehr auch Personen „verwaltet“, die den Eintritt der Erwerbslosigkeit durch eigene Suchaktivitäten abwenden können.

2.4.1.2 Neuregelung zur Zumutbarkeit (§ 121 SGB III)

Der Grundgedanke hinter Zumutbarkeitsregelungen liegt in der Interessenabwägung und Verteilung von Lasten und Risiken zwischen der Solidargemeinschaft und dem individuellen Arbeitslosen. Zumutbarkeitsregelungen bestimmen, in welchem Ausmaß ein Bezieher von Entgeltersatzleistungen bereit sein muss, Kompromisse einzugehen und Verschlechterungen gegenüber seinem letzten beruflichen Status und Einkommensniveau hinzunehmen, sie können aber auch einen Schutz in Gestalt von Mindeststandards bieten.

Je schärfer die Zumutbarkeitsregelungen, desto wahrscheinlicher kommt es zu Verhängungen von Sperrzeiten aufgrund von Nichtannahme eines Jobangebots (vgl. Oschmiansky & Müller 2005). Trotz der häufigen Änderungen bei der Zumutbarkeitsregelung (vgl. den Überblick mit weiteren Literaturverweisen ebd.) und trotz der politischen Brisanz, die allen Änderungen innewohnte (vgl. Oschmiansky, Schmid & Kull 2003), werden Zumutbarkeitsregelungen in empirischen Studien kaum berücksichtigt, was sich auf Schwierigkeiten bei der Operationalisierbarkeit zurückführen lässt. Dabei können die finanziellen Anreizwirkungen einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien als bedeutsamer eingeschätzt werden als eine Kürzung der maximalen Bezugsdauer oder eine marginale Absenkung der Lohnersatzrate (so Kröger 2003, S. 32).

Untersuchungen ergaben, dass bei einem Wohnortwechsel die Arbeitslosen vergleichsweise die geringste Konzessionsbereitschaft zeigten (Brixy & Christensen 2002). Daher wurde durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ die geographische Zumutbarkeit neu formuliert.⁴⁵ Die Neuregelung sieht vor, dass familiär ungebundenen Arbeitslosen ein Umzug dann zugemutet werden kann, wenn sie nach Prognose der Agentur für Arbeit während der ersten drei Monate innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs (i. d. R. 2,5 Stunden) keine Beschäftigung aufnehmen werden. Ab dem vierten Monat ist Arbeitslosen ohne „familiäre Bindungen“ ein Umzug in der Regel zumutbar. Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat.

Die Gesetzesbegründung (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25, S. 30) sieht nur im verfassungsrechtlichen Schutz von Ehe und Familie ein Hindernis für die Umzugsobliegenheit. Inwieweit dies auf nichteheliche Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtliche Beziehungen übertragen werden kann, geht weder aus der Gesetzesbegründung noch aus dem verabschiedeten Gesetz eindeutig hervor (vgl. dazu ausführlich Urnersbach 2004).

Ziel der Neuregelung ist es, bei Personen ohne familiäre Bindungen eine größere regionale Mobilität zu erreichen. Dadurch sollen Arbeitslose schneller wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert und regionale Arbeitsmarktungleichgewichte besser ausgeglichen werden.

2.4.1.3 Neuregelung der Sperrzeiten

Gesetzliche Regelungen, die Missbrauch durch den Entzug von Leistungen verhindern sollen, gibt es seit Beginn der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1927. In der Arbeitslosenversicherung reicht bereits als Verschuldensvorwurf die grob fahrlässige Herbeiführung des Leistungsfalls für eine Leistungseinschränkung bzw. -versagung aus, während dies bei anderen Sozialversicherungszweigen nur bei vorsätzlicher oder absichtlicher Herbeiführung des Versicherungsfalls geschieht.

Die Neuregelung des Sperrzeitenrechts durch das Job-Aktiv-Gesetz stellte klar, dass auch bereits das Verhalten des Arbeitslosen im Vorfeld einer möglichen Arbeitsaufnahme bei einem potenziellen Arbeitgeber für die angemessene Risikoabwägung

45 Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist zudem eine erhebliche Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung für Alg-2-Empfänger in Kraft getreten; vgl. dazu Kap. 6.

zwischen Versichertengemeinschaft und Arbeitslosen von erheblicher Bedeutung ist. Eingefügt wurde die Regelung, dass Arbeitslose, die bei einem Arbeitsangebot seitens der Agentur für Arbeit nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin mit dem potenziellen Arbeitgeber ausmachen, einen vereinbarten Termin versäumen oder durch ihr Verhalten im Vorstellungsgespräch eine Arbeitsaufnahme verhindern, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben, für die Dauer von zwölf Wochen kein Arbeitslosengeld oder keine Arbeitslosenhilfe erhalten.

Die Gesetzesänderung hatte vor allem klarstellende Funktion, entsprach der gängigen Praxis und griff verschiedene Urteile der Sozialgerichte auf (vgl. Kruse & Zamponi 2002, S. 58 f.). Zugleich wurde der Sperrzeitatbestand „Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme“ um die Maßnahmen zur Eignungsfeststellung nach § 48 SGB III ergänzt.

Durch das Erste Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist es zum einen zu einer Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht gekommen. Vor der Neuregelung trat eine Sperrzeit – gleich welcher Art – dann nicht in Kraft, wenn der Arbeitslose einen wichtigen Grund für sein Verhalten hatte. Die Arbeitsverwaltung trug die Beweislast für das Vorliegen des wichtigen Grundes. Mit Wirkung zum 1.1.2003 wurde die Verteilung der Beweislast neu bestimmt. Die Neuverteilung der Beweislast geht davon aus, dass es berechtigt und mit dem Versicherungsgedanken vereinbar ist, dem Arbeitslosen das Beweisrisiko für die Tatsachen zuzuweisen, die sich aus seiner Sphäre oder aus seinem Verantwortungsbereich ergeben (§ 144 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Die Regelung greift insoweit Hinweise aus der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf, nach denen der Arbeitslose in derartigen Fällen die Beweislast für das Vorliegen eines wichtigen Grundes zu tragen hat, wenn er sich auf Umstände aus seinem persönlichen Bereich beruft, die er leichter nachweisen kann als das Arbeitsamt. Gleiches gilt, wenn der Arbeitslose sich nachträglich auf Gründe beruft, für deren Aufklärung das Arbeitsamt mangels entsprechender zeitnaher Abgaben des Arbeitslosen zunächst keinen Anlass hatte.

Zum anderen ist zeitgleich ebenfalls durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die vorher starre zwölfwöchige Sperrzeit zugunsten differenzierter, nach verschiedenen Tatbeständen geordneter Sperrzeiten aufgehoben worden. Bei der Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe blieb es im Wesentlichen bei der alten Regelung. Danach beträgt die Regelsperrzeit weiterhin zwölf Wochen (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III). Sie kann sich unter bestimmten Voraussetzungen auf drei bzw. sechs Wochen verkürzen.

Erheblich verändert worden sind die Bestimmungen über die Dauer der Sperrzeit nach Ablehnung eines Arbeitsangebots und nach Ablehnung oder Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 2–4 in der bis Ende 2004 gültigen Fassung). Zunächst entfällt für diese Sperrzeiten die Möglichkeit, eine Sperrzeit mit der

Begründung zu verkürzen, dass eine Sperrzeit von zwölf Wochen für den Arbeitslosen nach den für den Eintritt der Sperrzeit maßgebenden Tatsachen eine besondere Härte bedeuten würde. Dafür gibt es ein abgestuftes System der Sperrzeitdauer. In Abhängigkeit von der Dauer der abgelehnten oder abgebrochenen Maßnahme oder des abgelehnten Beschäftigungsverhältnisses wird eine Sperrzeit von drei, sechs oder zwölf Wochen ausgesprochen. Im Übrigen tritt bei der Ablehnung eines Arbeitsangebots und der Ablehnung bzw. dem Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme beim ersten Mal eine Sperrzeit von drei Wochen, beim zweiten Mal eine Sperrzeit von sechs Wochen und beim dritten Mal eine Sperrzeit von zwölf Wochen ein.

Durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind zwei weiteren Sachverhalten Sperrzeiten zugeordnet worden. Unzureichende Eigenbemühungen werden seit 1.1.2005 mit zwei Wochen und Meldeversäumnisse⁴⁶ mit einer Woche sanktioniert. Von einer Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung sind nunmehr auch arbeitsuchend gemeldete Arbeitnehmer (§ 37b SGB III; vgl. oben) bedroht.

Die Änderung zur differenzierten und flexibleren Gestaltung der Dauer der Sperrzeit führte auch zu einer Anpassung des § 147 SGB III. Diese Vorschrift regelt das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, wenn der Arbeitslose nach der Entstehung des Anspruchs Anlass für den Eintritt von Sperrzeiten mit einer festgelegten Dauer gegeben hat. Die Neuregelung verkürzt die festgelegte Gesamtdauer von 24 auf 21 Wochen. Da für die Sperrzeiten nach § 144 Abs. 1 Nr. 2–4 SGB III keine Minderung wegen besonderer Härte mehr vorgesehen ist, führt die dreimalige Ablehnung eines Arbeitsangebots oder die Ablehnung bzw. der Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme zum Verlust des gesamten Anspruchs.

Die am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Sperrzeittatbestände unzureichende Eigenbemühungen und Meldeversäumnisse werden für das Erlöschen der Ansprüche entsprechend berücksichtigt. Für neue Ansprüche ab dem 1.2.2006 zählen auch die erste Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe bei den 21 Wochen (vorher nur Sperrzeiten nach Entstehung des Anspruchs) sowie verhängte Sperrzeiten aus den letzten zwölf Monaten vor Entstehen des aktuellen Leistungsanspruchs mit (§ 147 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).

46 Meldeversäumnisse wurden bis Ende 2004 mit einer Säumniszeit von zwei Wochen geahndet, während derer der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhte. Versäumte der Arbeitslose innerhalb dieser Säumniszeit einen weiteren Meldetermin, verlängerte sich die Säumniszeit bis zur persönlichen Meldung des Arbeitslosen bei der Arbeitsagentur um mindestens vier Wochen.

Überblick über die aktuelle Rechtslage

Zusammengefasst: Durch die neuen Sperrzeittatbestände ist der § 144 SGB III neu strukturiert worden. Bis Ende 2004 gliederten sich die Sperrzeittatbestände in die vier Tatbestände Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III), Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung (§ 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III), Sperrzeit wegen Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 3 SGB III) und Sperrzeit wegen Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 4 SGB III).

Nach der Neuregelung bestimmt das Gesetz in § 144 nunmehr sechs Fallkonstellationen, bei denen eine Sperrzeit eintritt (für ausführliche Erläuterungen vgl. Anhang A3, Kap. 3):

1. Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 SGB III)
2. Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung (§ 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III)
3. Sperrzeit bei unzureichenden Eigenbemühungen (§ 144 Abs. 1 Nr. 3 SGB III)
4. Sperrzeit wegen Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 4 SGB III)
5. Sperrzeit wegen Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 5 SGB III)
6. Sperrzeit bei Meldeversäumnis (§ 144 Abs. 1 Nr. 6 SGB III)

Erwartungen an die Neuregelungen

Durch mehr Transparenz bei den Zumutbarkeitsbestimmungen und den Sperrzeitregelungen soll die Verbindlichkeit des Vermittlungsprozesses erhöht werden. Die Ernsthaftigkeit der im SGB III normierten Pflicht des Leistungsbeziehers, sich auch eigeninitiativ um eine neue Beschäftigung zu bemühen, soll durch eine differenzierte und flexibel handhabbare Sperrzeitenregelung verstärkt werden (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 25). Angestrebt wird eine deutliche Vereinfachung in der Handhabung und größere Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte.⁴⁷

⁴⁷ Zum extrem spärlichen Forschungsstand über Wirkungen veränderter Sanktionsregeln vgl. Oschmiansky & Müller (2005, S. 91 f.).

Aussprechen von Sperrzeiten in den Arbeitsagenturen

Über den Eintritt einer Sperrzeit entscheidet die Agentur für Arbeit durch einen rechtsförmlichen Bescheid (sog. Verwaltungsakt, § 31 SGB X), der mit der Bekanntgabe an den Arbeitslosen wirksam wird. Zuständig innerhalb der Arbeitsagentur ist hierfür in der Regel die Leistungsabteilung. Sie wird tätig, sobald sie Kenntnis von Tatsachen erhält, die zum Eintritt einer Sperrzeit geführt haben könnten.

Dies erfolgt bei Sperrzeiten wegen Arbeitsaufgabe regelmäßig aufgrund der Angaben des Arbeitgebers in einer Arbeitsbescheinigung (hier hat der Arbeitgeber Gründe und Umstände der Beendigung der Beschäftigung näher zu erläutern) sowie der Erklärungen des Arbeitnehmers. Bei Abbruch oder Ausschluss von einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme erhält die Leistungsabteilung eine entsprechende Mitteilung durch den Bildungsträger.

Bei den übrigen Sperrzeittatbeständen bedarf die Leistungsabteilung eines „Anstoßes“ durch die Vermittlungsabteilung, weil bei Ablehnung einer angebotenen beruflichen Eingliederungsmaßnahme oder einer angebotenen Arbeit der Arbeitsvermittler die für die Einleitung des Prüfverfahrens erforderlichen Tatsachen kennt oder ermitteln muss (Henkes et al. 1999, S. 520). Das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsvermittlern und den Mitarbeitern des Leistungsteams bei der Auswertung von erfolglosen Vermittlungsvorschlägen im Hinblick auf sperrzeitrelevante Sachverhalte hat die Bundesagentur mit dem Runderlass vom 22. Mai 2000 festgelegt. Danach hat der zuständige Arbeitsvermittler zunächst zu prüfen, ob Stellenangebot und Bewerberangebot passgenau waren. War diese Passgenauigkeit gegeben und gab es Anhaltspunkte, dass der arbeitslose Leistungsempfänger die angebotene Beschäftigung nicht angenommen oder nicht angetreten oder die Anbahnung eines entsprechenden Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere das Zustandekommen eines Vorstellungsgespräches, durch sein Verhalten verhindert hat, leitet der Arbeitsvermittler die Sachverhaltsfeststellungen an die Mitarbeiter im Leistungsteam weiter. Zur Anhörung der Betroffenen sollen von den Mitarbeitern des Leistungsteams nach den Vorgaben des Runderlasses vom 22. Mai 2000 – soweit möglich – Einladungen mit Aufforderungen zur persönlichen Meldung bei der jeweiligen Agentur nach § 309 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 SGB III an die Arbeitslosen verschickt werden. Nach dieser Anhörung und ggf. weiteren Sachverhaltsaufklärungen entscheiden die Mitarbeiter der Leistungsteams über die Verhängung einer Sperrzeit (vgl. Bundesrechnungshof 2004, S. 6 f.).

2.4.2 Neuausrichtung der Bewerberaktivierung: Ergebnisse für das Bundesgebiet auf der Grundlage aggregierter Geschäftsdaten

2.4.2.1 Datenverfügbarkeit

Die Veränderungen in der Bewerberaktivierung werden zum jetzigen Zeitpunkt nur teilweise durch die Kennzahlen der BA-Statistik zentral erfasst. So konnten im Rahmen der umfassenden Geschäftsdatenlieferungen für die Hartz-Evaluation für den gesamten Komplex frühzeitige Meldung und Job-to-Job-Vermittlung keine Daten bereitgestellt werden.

- Frühzeitige Meldungen nach § 37b SGB III werden nicht erfasst und Minderung wegen verspäteter Arbeitslosmeldung (§ 37b SGB III) zurzeit noch nicht ausgewiesen.
- Die Zielgröße „Job-to-Job-Vermittlung“ wird zwar in der Controllingstatistik der BA ausgewiesen, aber nicht direkt erfasst. Von der Statistik der BA werden Daten über Job-to-Job-Fälle aus der ASU-Datenbank unter bestimmten Annahmen selektiert.⁴⁸ Es handelt sich also bei den angegebenen Werten um eine Schätzung.

Wir verwenden aus diesem Grund für die Fallagenturen teilweise Daten, die wir vor Ort bekommen haben. Repräsentative bzw. auf Agenturebene vollständige Analysen dieses Bereichs waren nicht möglich.

Im Gegensatz dazu stellt sich die Datenlage bei der Anwendung der Implementation von Sperrzeiten vergleichsweise positiv dar. Allerdings bieten die Daten keine Unterscheidung der Sperrzeiten nach ihrer Dauer. Neben den ausgesprochenen Sperrzeiten nach verschiedenen Gründen und Leistungsarten stehen Informationen zu Widersprüchen und Klagen zur Verfügung. In den analysierten Daten sind Sanktionen aufgrund von Meldevergehen, beispielsweise verspätete Arbeitslosmeldung bei der Arbeitsagentur (§ 37b SGB III in Zusammenhang mit § 140 SGB III) sowie sog. „Säumniszeiten“, nicht enthalten. Säumniszeiten werden erst ab 2005 ausgewiesen. Seit Anfang 2005 gelten neue Sperrzeitentatbestände (vgl. Abschnitt 2.4.1.3); diese spielen für die deskriptiven Analysen dieses Zwischenberichts noch keine Rolle.

⁴⁸ Arbeitssuchende mit folgenden Abgangsgründen: durch BA vermittelt; durch beauftragten Dritten vermittelt; durch Arbeitgeber in AIS gesucht; selbst gesucht; selbständig; arbeitssuchend seit maximal sechs Monaten; nicht arbeitslos innerhalb dieses Zeitraums oder direkt vorher. Eine mögliche Zusatzbedingung lautet: Ausschluss von Arbeitssuchenden mit ungekündigtem Arbeitsvertrag.

2.4.2.2 Fragestellungen

Entsprechend der oben formulierten Erwartungen an die Neuregelungen sind folgende Sachverhalte von Interesse:

- Zeigen sich Veränderungen bei der Aussprache von Sperrzeiten nach dem Inkrafttreten der Hartz-Regelungen?
- Kam es zu Vereinfachungen bei der Aussprache von Sperrzeiten? Wie wirkten sich die veränderten Regelungen auf die erhobenen Widersprüche und Klagen aus?
- Sind nach den Hartz-Reformen ausgesprochene Sanktionen effektiv wirksamer geworden?

2.4.2.3 Entwicklung der Sperrzeiten im Bundesgebiet

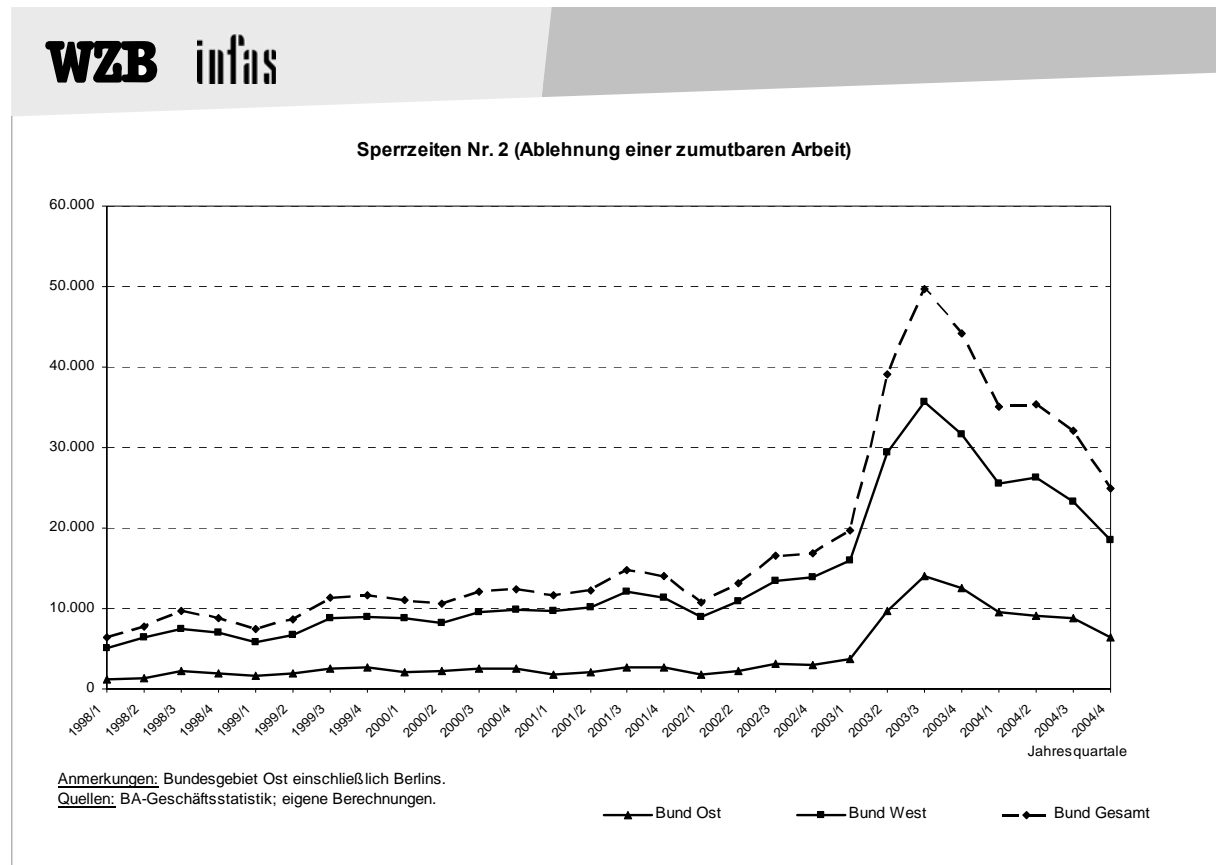
Bei den *Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung* werden im Zeitraum 1998 bis 2004 erhebliche Veränderungen sichtbar. Das Niveau der Sperrzeiten war von 1998 bis 2001 stabil. Im zweiten Quartal 2002 steigt die Zahl der Sperrzeiten leicht an. Dieser Anstieg nimmt im zweiten Quartal 2003 deutlich zu – die Zahl der ausgesprochenen Sperrzeiten verdoppelt sich – und erreicht im dritten Quartal 2003 ihren Höhepunkt, um danach ähnlich steil wieder zu sinken. Am Ende des Jahres 2004 bewegen sich die Sperrzeiten nur leicht über dem Niveau von Anfang 2003. Der beschriebene Verlauf trifft auf West- wie auf Ostdeutschland in gleicher Weise zu (Abb. 2.4-1).

Dieses Muster wird – etwas abgeschwächt – auch bei den *Sperrzeiten nach Ablehnung einer Eingliederungsmaßnahme* deutlich. Hier kommt es bereits Anfang 2002 zu einem Anstieg. Die deutliche Zunahme dieses Anstiegs ab Anfang 2003 ist im Vergleich zu den Sperrzeiten nach Arbeitsablehnung jedoch geringer. Dem steilen Anstieg folgt seit Anfang 2004 auch hier ein ähnliches Absinken der ausgesprochenen Sperrzeiten.

Bei den *Sperrzeiten nach Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme* ist der Niveauanstieg im Jahre 2003 im Vergleich zur Entwicklung über den Untersuchungszeitraum weniger markant. Der Blick auf die absoluten Zahlen zeigt, dass die Sperrzeiten im Zusammenhang mit Eingliederungsmaßnahmen im Vergleich zu Sperrzeiten nach

einer Arbeitsablehnung quantitativ eine untergeordnete Rolle spielen vgl. Anhangtabelle A2-5).⁴⁹

Abbildung 2.4-1: Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Höhe der ausgesprochenen Sperrzeiten hängt u. a. von der Zahl der Arbeitslosen bzw. der Leistungsempfänger ab. Bezieht man die Sperrzeiten auf jene Fälle, die potenziell mit einer Sperrzeit belegt werden können, resultiert ein einfacher Indikator für die Sanktionsaktivität der Arbeitsverwaltung.⁵⁰

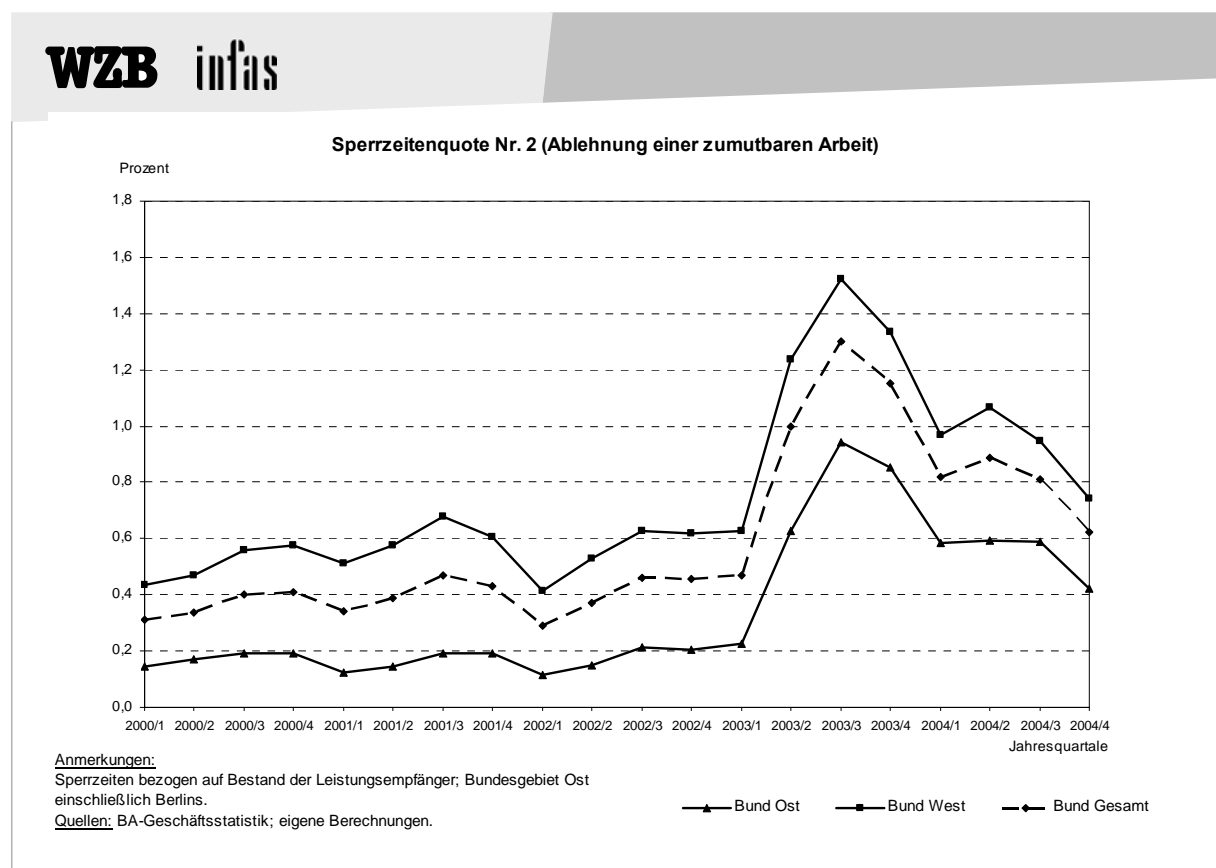
⁴⁹ Die von den Hartz-Gesetzen nicht tangierten Sperrzeiten nach freiwilliger Aufgabe einer Arbeit sind im Zeitverlauf stabil (vgl. Anhangtabelle A2-5).

⁵⁰ Bei der Standardisierung von *Sperrzeiten* zu *Sperrzeitenquoten* ist es nahe liegend, nach unterschiedlichen Gründen für Sperrzeiten zu differenzieren. Die *Sperrzeiten nach freiwilliger Aufgabe einer Arbeit* werden auf die Zugänge Arbeitsloser aus Erwerbstätigkeit bezogen. Das ist die Personengruppe, die potenziell von einer solchen Sperrzeit betroffen ist. Bei den *Quoten nach Ablehnung einer zumutbaren Arbeit* werden die Sperrzeiten in Bezug zum durchschnittlichen Bestand der Leistungsbezieher (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe) gesetzt. Die *Sperrzeiten nach Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme* werden analog zu den Quoten nach Arbeitsablehnung gebildet. Alle Indikatoren basieren auf Quartalsdaten.

Die entsprechenden *Sperrzeitenquoten nach einer Arbeitsablehnung* sind in Abbildung 2.4-2 wiedergegeben. Die Standardisierung offenbart, dass in Westdeutschland im Allgemeinen prozentual mehr Sperrzeiten ausgesprochen werden als in Ostdeutschland. Die Sanktionstätigkeit der Agenturen scheint demnach wesentlich durch die Arbeitsmarktlage beeinflusst zu sein.

Im Hinblick auf unterschiedliche Gründe für Sperrzeiten bestätigen sich die bisherigen Ergebnisse. Bei den Sperrzeiten nach Ablehnung einer Arbeit bzw. Maßnahme ist es vor allem im Jahre 2003 zu einer deutlichen Ausweitung der Sanktionstätigkeit gekommen. Die Sperrzeiten nach Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme offenbaren einen moderaten Anstieg im Jahre 2004, der jedoch im Vergleich zum Untersuchungszeitraum insgesamt weniger deutlich ausgeprägt ist (vgl. Anhangtabelle A2-5).

Abbildung 2.4-2: Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Alles in allem scheinen die rechtlichen Veränderungen der Sperrzeiten kurz vor und vor allem innerhalb der Hartz-Gesetzgebung die Sanktionstätigkeit der Bundesagentur beeinflusst zu haben. Der extreme Anstieg bei den Sperrzeiten im Jahre 2003, der wesentlich mit dem „Rundbrief 55/2003“ zusammenhing (vgl. Abschnitt 2.4.3.3 und Oschmiansky & Müller 2005), hat sich im Jahre 2004 relativ schnell umgekehrt. Zum jetzigen Zeitpunkt kann von einem moderaten Anstieg in der Sanktionstätigkeit der Agenturen im Zusammenhang mit den gesetzlichen Änderungen gesprochen werden.⁵¹ Bei der skizzierten Entwicklung sind keine Unterschiede zwischen verschiedenen *Leistungsarten* zu verzeichnen.⁵²

Ein wesentliches Ziel der Hartz-Reformen bestand in der Erleichterung der Anwendung von Sperrzeiten, die lange Zeit durch verschiedene rechtliche Hürden behindert wurde (vgl. dazu auch Abschnitt 2.4.3). Zur Einschätzung des Widerstands dienen die Indikatoren *erhobene* bzw. *erfolgreiche Widersprüche* sowie *erhobene* bzw. *erfolgreiche Klagen* gegen die Aussprache einer Sperrzeit.

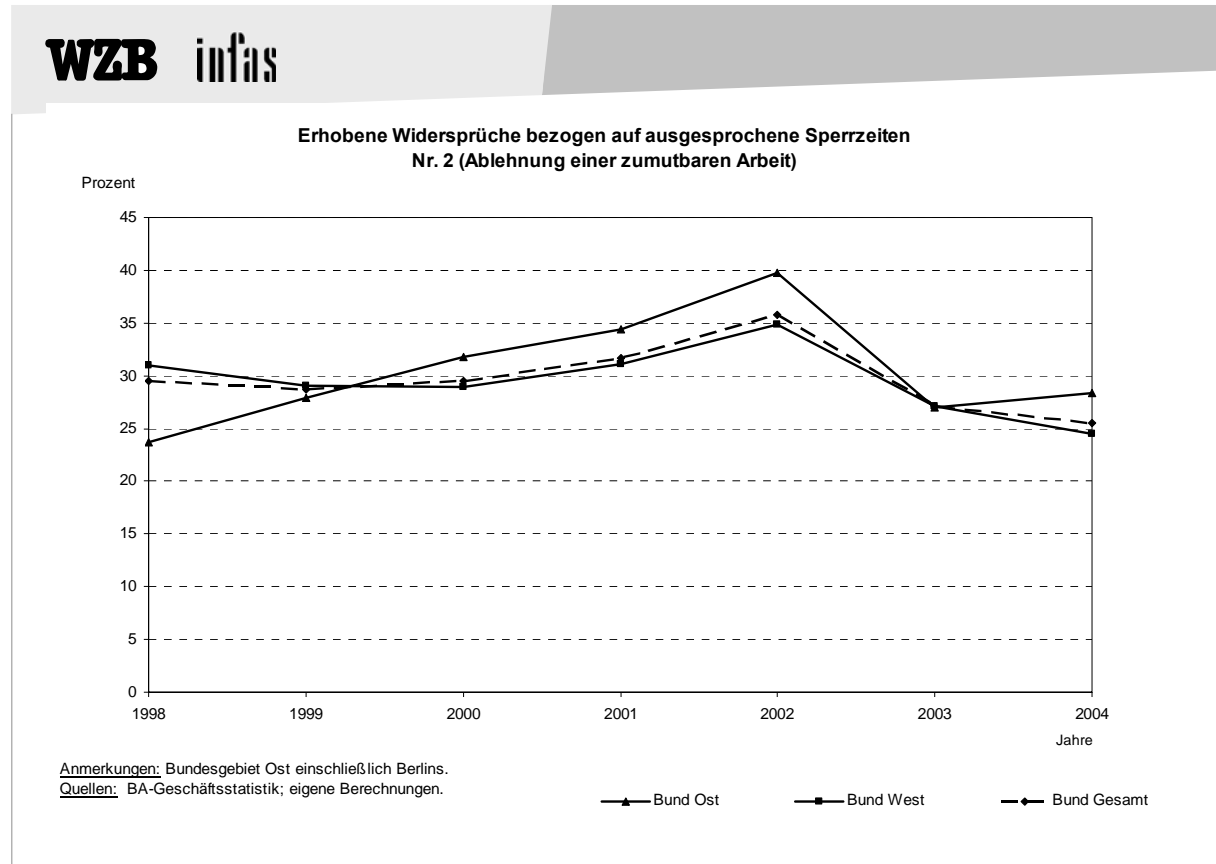
Dass die absolute Zahl von Widersprüchen und Klagen mit der Ausweitung der Sanktionstätigkeit steigt, ist unmittelbar einsichtig (vgl. Anhangtabelle A2-6). Damit ist auch ein erheblicher Verwaltungsaufwand, also eine zusätzliche Arbeitsbelastung der Agenturen verbunden, die keinesfalls unterschätzt werden darf.

Des Weiteren ist das *Verhältnis* zwischen *erhobenen Widersprüchen und Klagen zu den ausgesprochenen Sperrzeiten* von Interesse. Die Abbildungen 2.4-3 und 2.4-4 zeigen den Verlauf von Widersprüchen und Klagen gegen Sperrzeiten nach Aufgabe einer zumutbaren Arbeit.

⁵¹ Sowohl die kausale Zuweisung der Veränderungen zu den rechtlichen Änderungen als auch die Einschätzung anderer Einflüsse (vor allem der Arbeitsmarktlage) können mit einer einfachen deskriptiven Analyse nicht realisiert werden. Vgl. für eine rigorosere Analyse der Sperrzeiten im Zuge der rechtlichen Veränderungen der letzten Jahre Oschmiansky & Müller (2005).

⁵² Anhangtabelle A2-5 weist die Sperrzeiten nach Arbeitsablehnung getrennt für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe- und Eingliederungshilfebezieher aus. Dieses Ergebnis gilt analog für die anderen Sperrzeitenarten.

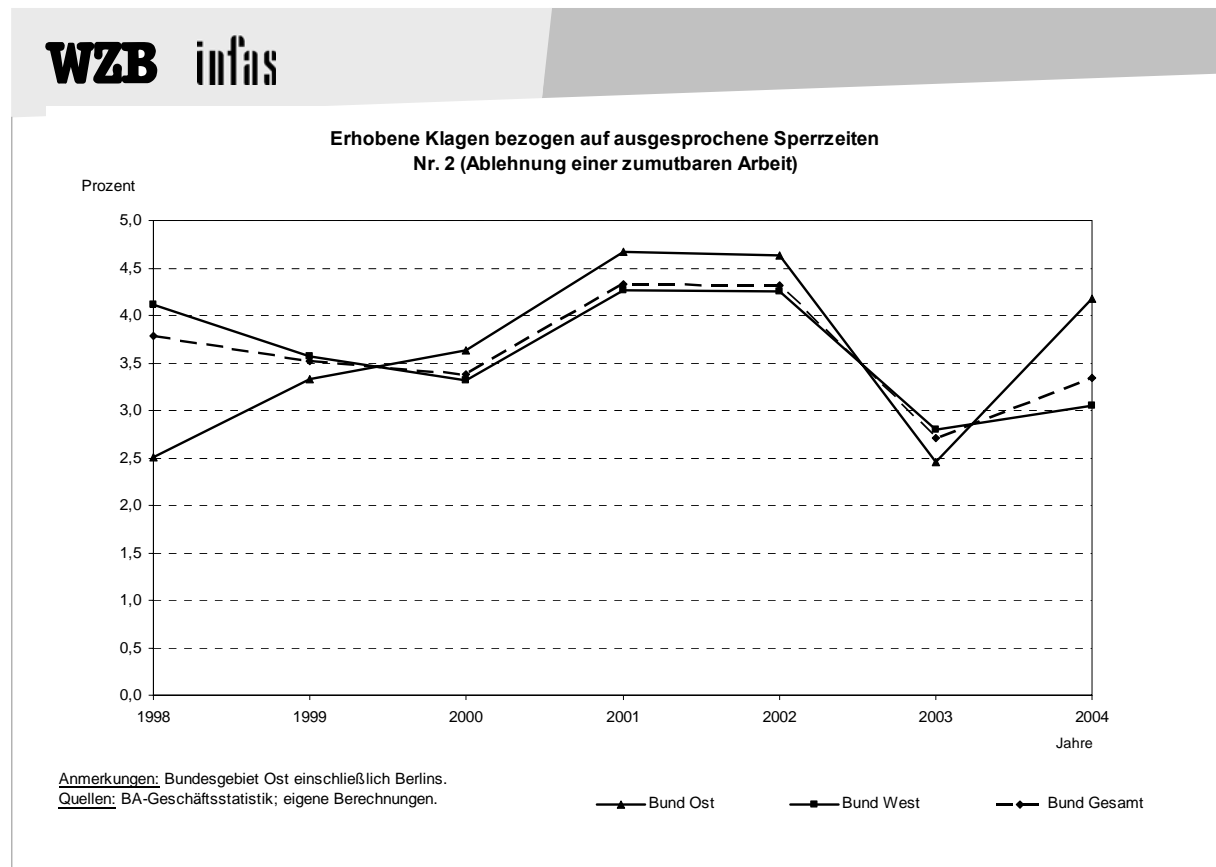
Abbildung 2.4-3: Erhobene Widersprüche bezogen auf ausgesprochene Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Sowohl bei den erhobenen Widersprüchen als auch bei den Klagen wird deutlich, dass sich das Verhältnis zu den ausgesprochenen Sperrzeiten im Jahre 2003 rückläufig entwickelt hat. Während im Jahre 2002 in Gesamtdeutschland gegen mehr als ein Drittel der Sperrzeiten Widerspruch eingelegt wurde, sinkt dieser Anteil bis zum Ende des Jahres 2004 auf ca. ein Viertel. Im Zuge der Hartz-Reformen scheint sich die Zahl der Widersprüche in Relation zu den Sperrzeiten verringert zu haben, was als Indiz für eine erleichterte Handhabung gewertet werden kann. Bei den erhobenen Klagen sinkt der Anteil an den ausgesprochenen Sperrzeiten von gut 4 % im Jahre 2002 auf weniger als 3 % im Jahre 2003, um 2004 erneut auf über 3 % anzusteigen. Analog zu den Widersprüchen hat sich die Zahl der Klagen im Verhältnis zu den Sperrzeiten verringert, wenngleich die Tendenz im Jahre 2004 wieder nach oben zeigt. Insbesondere die sinkende Tendenz der Widerspruchsquote deutet also auf eine leichtere Anwendbarkeit der Sperrzeiten hin. Davon unbenommen ist der gestiegene Arbeitsaufwand durch die höhere absolute Zahl von Widersprüchen und Klagen.

Abbildung 2.4-4: Erhobene Klagen bezogen auf ausgesprochene Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Zwei weitere Indikatoren für die rechtliche Durchsetzbarkeit von Sanktionen sind die erfolgreichen Widersprüche bzw. die stattgegebenen Klagen. In der Anhangtabelle A2-6 werden diese Werte auf die erhobenen Widersprüche bzw. Klagen bezogen, um die Erfolgsquote eines Vorgehens gegen Sperrzeiten abbilden zu können.

Dabei muss beachtet werden, dass die zeitliche Zuordnung erfolgreicher zu erhobenen Widersprüchen und Klagen innerhalb der Jahre nicht eindeutig ist, da sich die rechtlichen Verfahren über einen längeren Zeitraum erstrecken. Es zeigt sich, dass die Quote der erfolgreichen Widersprüche bezogen auf die erhobenen in den Jahren 1998 bis 2002 um die 35 % schwankt. Im Jahre 2003 sinkt diese Quote leicht im Zuge der stark zunehmenden Sperrzeitenzahlen auf ca. 32 %, um in 2004 wieder anzuheben und mit knapp 40 % über dem Ausgangsniveau zu liegen (Abb. 2.4-3). Dieser Effekt resultiert höchstwahrscheinlich aus der größeren Zahl anhängiger Verfahren aus dem Vorjahr. Ein Blick auf die absoluten Zahlen bestätigt diesen Eindruck (vgl. Anhangtabelle A2-6).

Wenn Widersprüche abgelehnt werden, besteht die Möglichkeit, vor dem Sozialgericht zu klagen. Die Quote der erfolgreichen Klagen schwankte zwischen 1998 und

2002 in etwa zwischen 30 % und 40 %. Im Jahre 2003 ist ein deutlicher Abfall um 10 Prozentpunkte zu verzeichnen, der im Jahre 2004 allerdings mehr als kompensiert wird (Abb. 2.4-4).

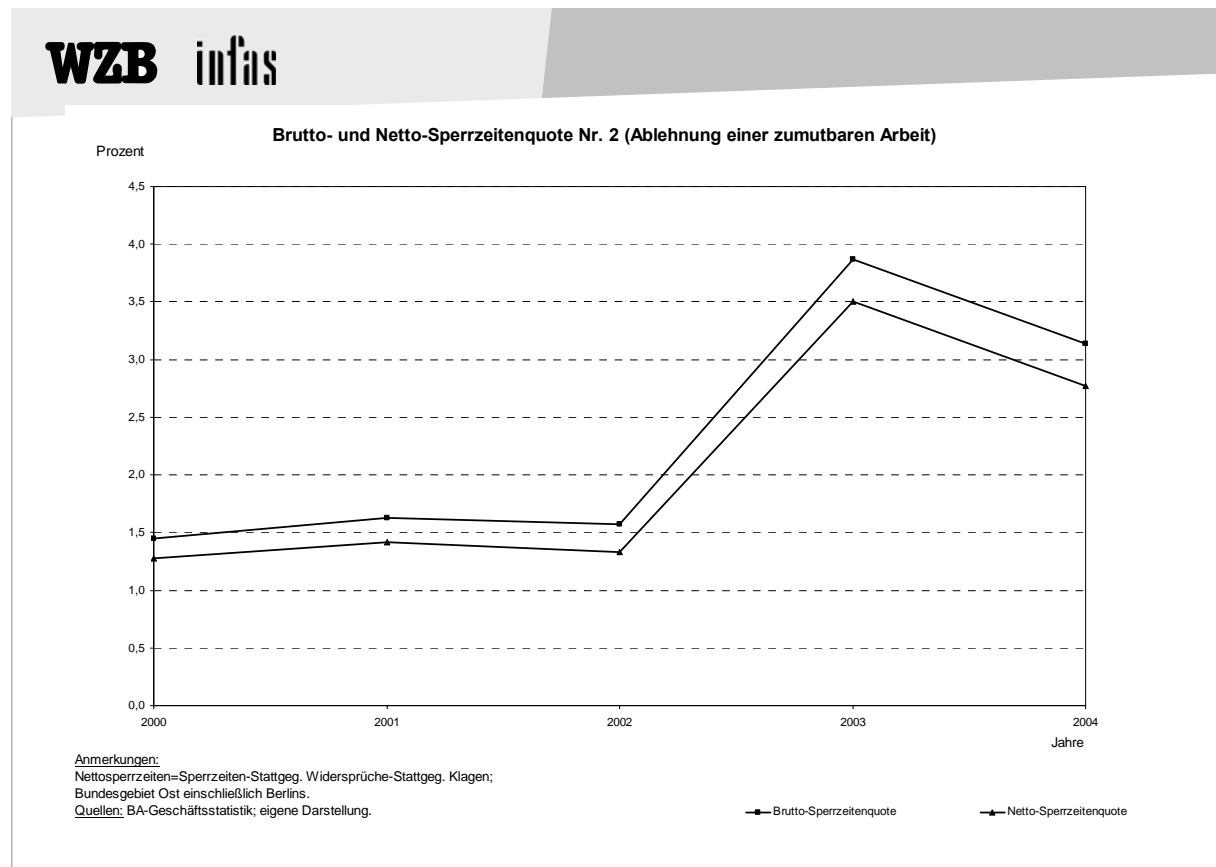
Zusammenfassend ist festzustellen, dass im Zuge einer stark ausgeweiteten Sperrzeitentätigkeit die Quote von erhobenen und erfolgreichen Widersprüchen und Klagen verringert wurde, mit der Normalisierung im Jahre 2004 jedoch erneut ihr Ausgangsniveau erreichte. Dieser Indikator liefert bislang keinerlei Evidenz für eine leichtere Durchsetzbarkeit von Sanktionen. Vielmehr scheinen sich die Erfolgsquoten von Klagen und Widersprüchen vor und nach den Reformen kaum zu unterscheiden (vgl. Anhangtabelle A2-6).

Welche Bedeutung haben (erfolgreiche) Widersprüche und Klagen für die Sanktionspolitik? Sind die ausgesprochenen Sanktionen in höherem Maße effektiv wirksam?

Ein Vergleich zwischen *Brutto- und Nettosperrzeitenquoten*⁵³ zeigt, dass sich im Verhältnis zwischen der Quote ausgesprochener und effektiv wirksamer Sperrzeiten – auch in der Periode stark ausgeweiteter Sanktionen – nur marginale Veränderungen stattfinden (vgl. Ab. 2.4-5). Obwohl sich in der Grafik der Abstand zwischen Brutto- und Nettosperrzeitenquote vergrößert, bedeutet dies nicht, dass Sperrzeiten seltener wirksam werden, da gleichzeitig das Niveau der Sperrzeitenquoten steigt.⁵⁴ Dies verdeutlicht auch, dass die Zahl erfolgreicher Widersprüche und Klagen in Relation zur Zahl ausgesprochener Sanktionen eher gering ist (vgl. auch Anhangtabelle A2-7).

⁵³ Neben den Aktivitätskennziffern über ausgesprochene Sanktionen liefern Indikatoren zu den *erhobenen* bzw. *erfolgreichen Widersprüchen* und *Klagen* gegen die Aussprache von Sperrzeiten ein umfassendes Bild über die Sanktionspraxis der BA. Subtrahiert man von den jährlich ausgesprochenen Sperrzeiten jeweils die erfolgreichen Widersprüche und Klagen, resultiert ein Indikator zu effektiv wirksam gewordenen Sperrzeiten, die wir nachfolgend als „*Netto-Sperrzeiten*“ bezeichnen. Analog zu den Sperrzeitenquoten lassen sich dementsprechend „*Netto-Sperrzeitenquoten*“ bilden.

⁵⁴ Ein Ergebnis am Rande lautet, dass die ausführlicher diskutierten (Brutto-)Sperrzeitenquoten ein recht zuverlässiger Indikator für das tatsächliche Sanktionsgeschehen sind.

Abbildung 2.4-5: Brutto- und Netto-Sperrzeitenquote Nr. 2 (Ablehnung einer zumutbaren Arbeit)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

2.4.3 Neuausrichtung der Bewerberaktivierung: Ergebnisse aus den Fallagenturen und den Agenturbefragungen

2.4.3.1 Frühzeitige Meldepflicht und Job-to-Job-Vermittlung

„Je länger Arbeitslosigkeit andauert, desto schwieriger gestaltet sich die Integration in Arbeit. Insofern ist es zweckmäßig, so frühzeitig wie möglich die aktive Arbeitssuche zu starten. Mit der frühzeitigen Meldepflicht setzen die Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit bereits zum Zeitpunkt der Kündigung ein“ (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 25).


Diese Grundüberlegung der frühzeitigen Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung stößt auch überwiegend auf Zustimmung in den Agenturen. Betont wird, dass der dadurch mögliche frühzeitige gegenseitige Informationsaustausch hilfreich ist, insbesondere da hierdurch mehr Zeit für Sondierung und Vorbereitung bleibt. Zudem ist es dadurch möglich, frühzeitiger zu aktivieren. Das Motto „Je früher, desto besser“ einer Füh-

rungskraft wird aber nicht überall geteilt. Denn im Detail überwiegt an der Ausgestaltung der Regelung eindeutig die Kritik.

Praxis in den Fallagenturen

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung ist nüchtern zu konstatieren, dass die politischen Erwartungen und die definierten BA-Zielgrößen (Bestandteil der Zielvereinbarungen) an das Konzept der sog. Job-to-Job-Vermittlung – Nutzung der „Aktionszeit“ im Rahmen der frühzeitigen Meldepflicht – flächendeckend überhöht angesetzt wurden. Dies zeigen beispielhaft die folgenden Daten aus den Fallagenturen.

Tabelle 2.4-1: Job-to-Job Vermittlung in den Fallagenturen (Soll/Ist-Vergleich 2004)

<div>  </div>			
Job-to-Job Vermittlung in den Fallagenturen			
	Soll-Wert	Ist-Wert	Abweichung in %
AA 01	621	155	-75,0
AA 02	600	139	-76,8
AA 03	530	173	-67,4
AA 04	900	306	-66,0
AA 05	1246	357	-71,3
AA 06	650	252	-61,2
AA 07	-	1137	-
AA 08	1589	440	-72,3
AA 09	1850	375	-79,7
AA 10	1080	452	-58,1

Laut Auskunft der AA 07 gab es dort in 2004 keine Sollwerte.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Bei der Umsetzung fließen Job-to-Job-Kunden in den meisten Fallagenturen⁵⁵ ganz normal in den Vermittlungsprozess ein. Zunächst findet ein Eingangsscheck durch die Eingangszone oder das ServiceCenter statt. Problematisch hierbei erweist sich die durch das Differenzierungstool vorzunehmende Segmentierung, denn in der Regel weist das Tool alle Job-to-Job-Kunden als Marktkunden aus. AA 01 behilft sich, indem die Job-to-Job-Kunden im Differenzierungstool null bis drei Monate arbeitslos gesetzt bekommen, um vernünftige Ergebnisse zu erhalten.

In der Regel 7 bis 14 Tage nach dem Eingangsscheck erhält der Kunde einen Termin beim Vermittler oder einen Termin für ein Gruppengespräch. Die Handlungsprogramme, die zu der Zeit unserer Fallstudien, wie mehrfach erwähnt, nur in zwei Fallagenturen eingeführt waren, sehen einen Termin für Job-to-Job-Kunden innerhalb von zehn Tagen vor. Bei der Terminierung reagieren die Agenturen flexibel auf Terminwünsche der Kunden und bieten Termine am späten Nachmittag und zum Teil auch am Samstag an. So sehen in der Agenturbefragung auch nur 14 % die Öffnungszeiten der Agenturen für Arbeit als wirkliches Problem an.

Dennoch erweist sich die Terminierung aus unterschiedlichen Gründen als problematisch. Zum einen ist es für einige der noch erwerbstätigen Kunden schwierig oder unmöglich, für die Termine bei der Agentur vom Arbeitgeber freigestellt zu werden. Zwar minimieren die angebotenen Früh- und Abendtermine dieses Problem, für einige Kunden (z. B. Kunden auf Montage oder Seeleute) bleibt es aber bestehen. Überhaupt gestaltet sich die Terminierung der Job-to-Job-Kunden als aufwendig. Das ServiceCenter, das in der Regel die Terminierung zwischen Arbeitsvermittler und Kunden regeln soll, sieht im Terminierungstool nur den nächsten freien Termin.⁵⁶

Noch problematischer gestaltet sich die Termintreue der Job-to-Job-Kunden. Je größer der zeitliche Abstand zur Arbeitslosigkeit, desto geringer ist die Termintreue beim Erstgespräch. Bei vielen Bewerbern mangelt es an der Einsicht, dass die Agentur bereits frühzeitig und sinnvoll helfen kann. Unter sinnvoll verstehen die Kunden in erster Linie Jobangebote.

⁵⁵ Den allgemeinen Ablauf der frühzeitigen Arbeitsuche hatte die BA im Rundbrief 65/2003 geregelt (siehe Anhang A3, Kap. 4). Aufgrund der neuen Strukturen muss sich der Ablauf in den Kundenzentren unterscheiden.

⁵⁶ „Das ist zwar für das SC eine wesentliche Vereinfachung, denn Fehlterminierungen und Doppelterminierungen werden vermieden, und über Outlook sind Wunschtermine schon möglich; aber früher haben wir uns auch einfach mal dann abgewechselt, wenn Randzeiten abgedeckt werden mussten. Dann waren zu Sonderzeiten, wie abends, drei von den 20 Vermittlern abwechselnd da, und das kriegen sie dann nicht mehr durch. Sie können sich dann nicht mehr abwechseln. Da haben wir uns auch lange auf allen Ebenen gegen die Einführung dieses Tools gewehrt. Ist für die Vermittlung ein Riesennachteil, auch wenn wir die Hintergründe schon nachvollziehen können“, so ein Vermittler.

Einige Agenturen berichten gar, dass Job-to-Job-Kunden in großer Anzahl ihre Termine nicht wahrnehmen. Dies wird durch unsere teilnehmenden Beobachtungen bestätigt. Auch wenn hier die Fallzahl zu gering ist, um allgemeine Aussagen zu treffen, so zeigte sich doch, dass die Mehrzahl der Job-to-Job-Kunden ihre Termine nicht wahrnahm. Laut Aussage vieler Vermittler fehlt bei zahlreichen Kunden das Verständnis, dass die Agentur bereits mit ihnen arbeiten kann. Sie sagen, sie kommen aus ihrem Vertrag nicht raus und seien damit gar nicht verfügbar. Zudem erhoffen viele im Rahmen einer Kündigungsschutzklage eine Abfindung oder Weiterbeschäftigung bzw. bei befristet Beschäftigten eine Übernahme bzw. Verlängerung, das eben „irgendwie der Kelch doch an einem vorbeigeht“, so eine Führungskraft. Solange Kunden aber nicht bereit sind, vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zur Arbeitsagentur zu kommen, solange geht Job-to-Job ins Leere, resümiert daher ein Teamleiter.

Zugleich zeigt sich, dass die unterschiedlichen Kundengruppen auch eine unterschiedliche Termintreue realisieren. Während arbeitslose Akademiker und Personen aus kaufmännischen Berufen als insgesamt höchst zuverlässig eingestuft werden, gestaltet sich insbesondere die Termintreue der Kunden aus dem gewerblichen Bereich als problematisch.

Findet ein Vermittlungsgespräch statt, so wird in der Regel der Eingangsscheck wiederholt und ergänzt, eventuell ein Zweit-BewA angelegt, eine Veröffentlichung im Internet vorgenommen und der Jobroboter geschaltet. Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung findet mit Job-to-Job-Kunden im Allgemeinen nicht statt. Ein Folgetermin wird meist erst kurz vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit realisiert. Zwischenzeitliche Beratungsgespräche sind eher die Ausnahme und erfolgen im Grunde nur auf Wunsch des Kunden:

„Wir versuchen schon, Folgetermine nach dem Erstgespräch innerhalb der Aktionszeit zu machen, aber da gibt es eben das Problem, dass die Leute noch in Arbeit sind, der Arbeitgeber sie dafür nicht freigibt, also das ist technisch etwas schwierig, aber das Ziel ist da.“ (Aussage eines Vermittlers)

Zwei Agenturen haben (AA 01, Beginn 2005) oder hatten (AA 04, Ende 2004) sich dafür entschieden, Job-to-Job-Kunden über § 37 Dritten zuzuweisen. Begründet wird dies in der AA 01 damit, dass die Betroffenen noch arbeiten und kein großes Interesse gezeigt haben, regelmäßig zu erscheinen. Daher wurde ein Modellprojekt aufgelegt, bei dem die Träger ausschließlich auf die Job-to-Job-Kunden zugreifen und sich mit ihnen befassen sollen. Das Projekt wurde zentral als freihändige Vergabe für ein Jahr ausgeschrieben. Zielgruppe sind alle Job-to-Job-Kunden mit einer Aktionszeit zwischen einem und vier Monaten. Die Träger sollen die Kunden dann während der Aktionszeit vermitteln. Das Projekt ist pro Geschäftsstelle ausgeschrieben, die Agentur hat unterschiedliche Erfolgsquoten festgelegt, differenziert nach Arbeitsmarktlage und -größe. Laut Auskunft eines Mitarbeiters sieht die Zwischenbilanz nach fünf Monaten miserabel aus, obwohl nur „Freiwillige“ den Trägern zugewiesen wurden.

Abgeschlossen ist eine Maßnahme unter Einbeziehung Dritter für Job-to-Job-Kunden in der AA 04, nach Auskunft der Mitarbeiter auch dort mit eher mäßigem Erfolg. Allerdings sind es insgesamt nur wenige Agenturen, die ihre Job-to-Job-Kunden an Dritte vermitteln (vgl. Abb. 2.4-6).

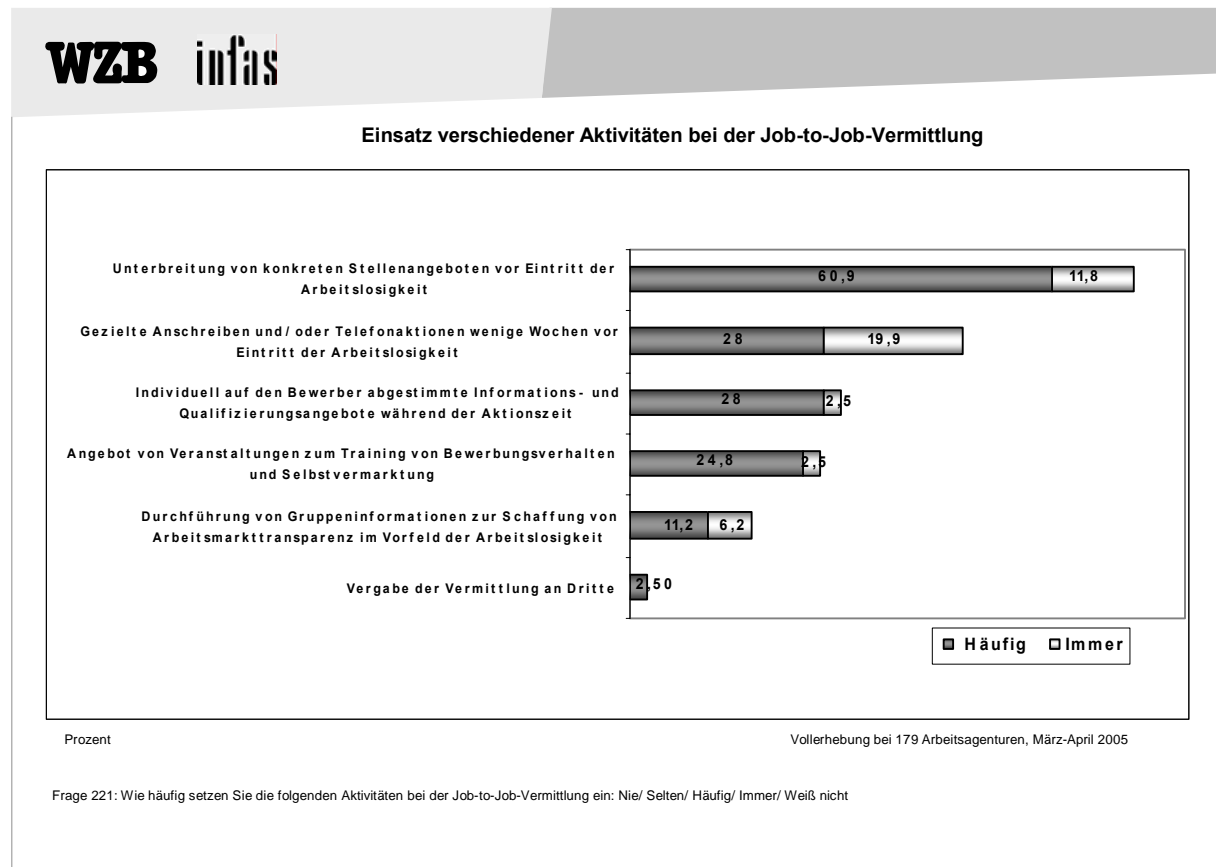
Nutzung der Aktionszeit

Neben der fehlenden Termintreue beim Erstgespräch wird in den meisten Agenturen auch die mangelhafte Mitarbeit der Kunden in der Aktionszeit moniert. „Job-to-Job findet offensichtlich nur bei uns statt, aber nicht in den Köpfen der Betroffenen“, heißt es in der AA 08. Die unterschiedlichen Angebote der Agenturen (Trainingsmaßnahmen, Coachingmaßnahmen, Bewerbungskostenerstattung, Anzeige in Zeitungen, berufsbegleitende Seminare zu Selbstvermarktungsstrategien oder Arbeitsmarkttransparenz, UBV, Bewerbungsmanagement, Workshops außerhalb der üblichen Arbeitszeiten) werden nur unzureichend wahrgenommen. Zudem haben viele Beschäftigte nur kurze Kündigungsfristen:

„Jetzt habe ich mir mal alle Neuzugänge der Job-to-Job-Kunden vom 14. bis 17. Februar angesehen, das waren ca. 70, und davon hatten nur sechs die Aktionszeit von vier Wochen. Das heißt, die meisten melden sich von heute auf morgen, und da frage ich mich, wie das arbeitsrechtlich sein kann, dass jemand – und das sind ja viele – fristgerecht zu Montag gekündigt werden kann. [...] Das ist ein Phänomen. Also der 37er funktioniert so natürlich nicht.“ (Zitat eines Teamleiters)

Gleichzeitig wird bemängelt, dass die im Bericht der Hartz-Kommission und zunächst auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen erweiterten Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber (Freistellungsanspruch, Mitwirkung an der Profilerstellung) nicht umgesetzt worden sind (vgl. Anhang A3, Kap. 2).

Daher gestaltet sich die Freistellung der Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber als problematisch, und der Nutzung der Aktionszeit sind von vornherein Grenzen gesetzt – zumal über die Integration der Job-to-Job-Kunden in den normalen Vermittlungsprozess im Grunde auch kaum Instrumente für Job-to-Job-Kunden angeboten werden. Beispielsweise werden Qualifizierungsmaßnahmen in keiner der Fallagenturen für Job-to-Job-Kunden angeboten. Auch individuell auf den Bewerber zugeschnittene Angebote halten nur ein knappes Drittel der Agenturen häufiger oder immer vor (vgl. Abb. 2.4-6). Selbst die in den Fallagenturen häufig anzutreffenden Gruppeninformationen zur Schaffung von Arbeitsmarkttransparenz im Vorfeld der Arbeitslosigkeit werden von über 80 % der Agenturen nie oder selten durchgeführt. Auch das Angebot von Veranstaltungen zum Training von Bewerbungsverhalten und Selbstvermarktung wird von drei Vierteln der Agenturen nie oder selten vorgehalten.

Abbildung 2.4-6: Einsatz verschiedener Aktivitäten bei der Job-to-Job-Vermittlung

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Von den Fallagenturen versuchen lediglich die AA 03 und 08, offensiv Angebote während der Aktionszeit zu machen. Ernüchterndes Fazit einer Vermittlerin: „Sinnvolles Nutzen der Aktionszeit ist höher im Anspruch als realistisch umsetzbar.“

Auch der Vermittlungsprozess für Job-to-Job-Kunden gestaltet sich schwierig. Zum einen stellen sie sich, gerade wenn der Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit nicht unmittelbar bevorsteht, häufig gar nicht beim potenziellen Arbeitgeber vor, was für die Agentur für Arbeit und für den Arbeitgeber „sehr ärgerlich ist“ (Aussage einer Vermittlerin). Zum anderen laufen Jobangebote an Job-to-Job-Kunden oft ins Leere, da diese nicht kurzfristig eine Stelle annehmen können, weil sie ja noch beschäftigt sind. Eine Praxisvariante diese Problematik im Vermittlungsprozess zu minimieren ist die Vergabe gesonderter vermittlungsrelevanter Merkmale für Bewerber, bei denen die Freistellung gesichert bzw. nicht gesichert ist.

Zeitpunkt der Meldepflicht

Auf besondere Kritik trifft die undifferenzierte Meldepflicht für alle Kunden zum Zeitpunkt der Kündigung. Es wird darauf hingewiesen, dass in einigen Branchen eine frühzeitige Meldung sehr sinnvoll ist (Akademiker, kaufmännischer Bereich), da dort frühzeitig schriftliche Bewerbungen u. Ä. gefordert sind, in anderen dagegen überwiegend kurzfristig Besetzungsprozesse stattfinden und längere Meldezeiten hier keinen Sinn machen.

Häufig wird hervorgehoben, dass Arbeitgeber Stellen auch nicht Monate vorher reingeben, so dass Besetzungsprozesse ohnehin nur in den letzten Wochen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit stattfinden können – zumal die Arbeitnehmer, wie erwähnt, überwiegend nicht aus ihren laufenden Arbeitsverträgen herauskommen und kurzfristig zu besetzende Stellen daher gar nicht antreten können. Die meisten Mitarbeiter in den Agenturen plädieren daher dafür, die Pflicht zur Meldung etwa drei Monate (maximal sechs Monate) vor Beginn etwaiger Arbeitslosigkeit zu setzen. Mit Job-to-Job-Kunden mit einer Kündigungsfrist von zwei und mehr Jahren lässt sich hingegen nicht vernünftig vermittlungsorientiert arbeiten.⁵⁷

Stark umstritten, so der Befund aus den Fallagenturen, sind die möglichen bzw. fehlenden Sanktionsmöglichkeiten im Bereich Job-to-Job-Vermittlung/Frühzeitige Meldepflicht. Während eine Führungskraft darauf hinweist, dass Kunden hier bei ihrem Erstkontakt mit der Agentur bereits ihr erstes Negativerlebnis haben können („wir haben nichts für Sie, aber die Säumnisgebühr müssen Sie trotzdem zahlen“), wird des Weiteren der hohe leistungsrechtliche Aufwand der Säumnisregelung einschließlich vieler Widersprüche und einer hohen Stattgabequote beklagt.⁵⁸

Gleichzeitig moniert die Hälfte der Arbeitsagenturen, dass die Mitwirkung der Bewerber so schwach war, weil es im Job-to-Job-Bereich bis Ende 2004 keine Sanktionsmöglichkeiten gab. Zwar ist zum 1.1.2005 zumindest die Sperrzeitenregelung nach § 144 Nr. 2 auch auf Job-to-Job-Kunden ausgeweitet worden, allerdings glaubt nicht einmal ein Viertel der Agenturen, dass sich die Mitwirkung der Bewerber aufgrund dieser Regelung verbessern wird (vgl. Agenturbefragung, Frage 222). Als Manko wird zum Teil weiter gesehen, dass Nichterscheinen zu Terminen beim Vermittler oder zu Gruppeninformationen der Agentur für Arbeit nicht sanktionsfähig ist.

⁵⁷ Die Vermittler berichten, dass zum Teil Job-to-Job-Kunden zu Vermittlungsgesprächen kommen, die erst in einigen Jahren arbeitslos werden.

⁵⁸ Erste Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass vor allem die Entschuldigungsgründe für eine unverzügliche Meldung nach § 37b SGB III eine gewichtige Rolle spielen. Nach richtigem Verständnis ist eine Verletzung der Informationspflicht nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SGB III – zumindest bei der ersten Arbeitslosigkeit nach neuer Gesetzeslage – als Entschuldigungsgrund einzustufen (Zieglmeier 2004, S. 1835).

Schließlich wird manchen Fallagenturen auch der große bürokratische Aufwand der Job-to-Job-Regelung kritisiert. Die Job-to-Job-Vermittlung wird als Aufblähung der Bestände von Kunden gesehen, die zum Teil weder Interesse an einem Termin noch an einem Vermittlungsvorschlag haben, da sie bis zuletzt auf Wieder- oder Weiterbeschäftigung beim bisherigen Arbeitgeber hoffen bzw. teils realistisch erwarten können. Dadurch werde viel Zeitaufwand für einen Randbereich betrieben, der kaum Nutzen bringe. Durchweg positiv sehen lediglich die Mitarbeiter der AA 03 das Instrument. Hier wird insbesondere die mögliche Vorstrukturierung der Bewerber betont und auch ein höheres Arbeitsaufkommen verneint, da sich dieses zeitlich nur verlagere und die Bewerber ohnehin auf sie zukommen würden.

Überwiegend zeigt sich hingegen deutliche Desillusionierung:

„... im letzten Jahr-, als Job-to-Job immer wieder Zielthema war [...], haben wir resigniert Mitte des Jahres alle miteinander festgestellt, man kann machen, was man will. Sie kriegen diese Dinge nicht bewegt, zumindest nicht durch uns.“
(Aussage einer Führungskraft)

Übergreifende Implementationshemmnisse

Neben der fehlenden Mitwirkung der Kunden, den Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber (vgl. Anhang A3, Box 2.4.1) und dem Problem des frühzeitigen Ausstiegs aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis bilden die nicht eindeutig formulierten Gesetzesregelungen ein Implementationshindernis für die Prozesswirksamkeit der frühzeitigen Meldung. Daher kann die vorgesehene Sanktionsfolge bei befristeten Arbeitsverträgen (nach § 140 SGB III) generell nicht eintreten.⁵⁹

⁵⁹ In der Rechtsprechung (vgl. Sozialgericht Dortmund, Urteil vom 26.7.2004 [S 33 AL 127/04] sowie Sozialgericht Aachen, Urteil vom 24.9.2004 [S 8 AL 81/04]) herrscht die Meinung vor, dass in Fällen der Arbeitsuchendmeldung nach befristeten Arbeitsverhältnissen ein Verschulden schon deshalb nicht festgestellt werden kann, weil sich aus dem Gesetz in keiner Weise ergibt, bis zu welchem Zeitpunkt die Meldung zu erfolgen hat. Während § 37b Satz 1 SGB III für Personen, deren Versicherungspflichtverhältnisse (durch Kündigung) enden, noch klar regelt, dass die Meldung unverzüglich nach Kenntnis des Beendigungszeitpunkts zu erfolgen habe, legt § 37b Satz 2 SGB III für befristete Arbeitsverhältnisse lediglich fest, dass die Meldung frühestens drei Monate vor dessen Beendigung zu erfolgen habe. Bis zu welchem Zeitpunkt die Meldung spätestens zu erfolgen hat, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Die Gerichte gehen vor diesem Hintergrund davon aus, dass die Sanktionsfolge aufgrund der unbestimmten Regelung in Fällen der Arbeitsuchendmeldung bei befristeten Arbeitsverhältnissen in § 37b Satz 2 SGB III generell nicht eintreten kann.

2.4.3.2 Implementation Neue Zumutbarkeit

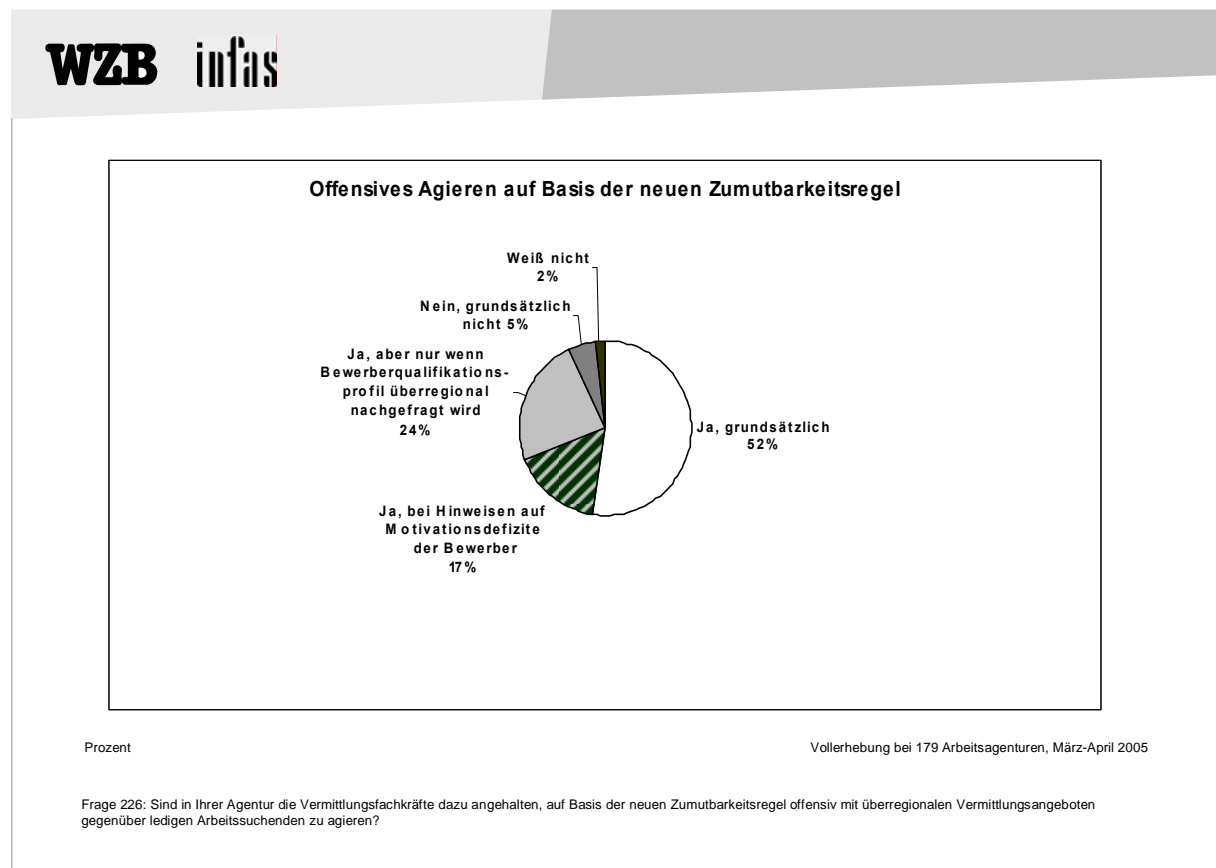
Zunächst ist festzuhalten, dass die Neuregelung im Bereich der Zumutbarkeit überwiegend als Marginalie wahrgenommen wird.⁶⁰ Fraglos ist diese Änderung der Zumutbarkeitsregelung im historischen Vergleich gering (vgl. zur Entwicklung der Zumutbarkeitskriterien Sell 1998; Karasch 1997; Toparkus 1999 und den Überblick in Oschmiansky & Müller 2005, S. 96 f.). Sie betrifft zudem nur einen eingeschränkten Kundenkreis: familiär ungebundene Arbeitslose.

Hier zeigt sich allerdings, dass die Neuregelung auch offensiv im operativen Geschäft genutzt wird. Der überwiegende Teil der Arbeitsagenturen hält seine Vermittlungsfachkräfte an, auf Basis der Neuregelung offensiv mit überregionalen Vermittlungsangeboten gegenüber ledigen Arbeitsuchenden zu agieren.

In der Mehrzahl der Arbeitsagenturen sehen die Mitarbeiter die überregionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen als gut ausgeprägt an. Insbesondere im Akademikerbereich, wo überregionale Mobilität notwendig ist, ist sie bei den Betroffenen auch in vollem Umfang vorhanden.

60 Lediglich ein Vermittler aus den Fallagenturen sieht in der Neuregelung einen starken Einfluss auf die Arbeit in der Arbeitsvermittlung. Allerdings spiegelt die Agenturbefragung ein anderes Bild. Eine weitgehende Irrelevanz der Neuregelung bestätigt nicht einmal die Hälfte der Agenturen. Und immerhin 36 % der Arbeitsagenturen sehen durch die Neuregelung die Möglichkeiten für die überregionale Vermittlung deutlich erhöht.

Abbildung 2.4-7: Offensives Agieren auf Basis der neuen Zumutbarkeitsregeln mit überregionalen Vermittlungsangeboten gegenüber ledigen Arbeitssuchenden



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Aber auch bezüglich anderer Bereiche berichten die Mitarbeiter von einer ausgeprägten Mobilitätsbereitschaft ihrer Klientel. Gut ausgeprägt ist die Mobilitätsbereitschaft im Allgemeinen auch bei Jüngeren, im pflegerischen und im landwirtschaftlichen Bereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Baubereich.

Regionalspezifisch treten Differenzierungen auf: In zwei Agenturen wird betont, dass die Leute hier „außerordentlich bodenständig sind“ bzw. „eher häuslich sind und gerne hier bleiben“. In einer Arbeitsagentur wird eine ausreichende Mobilitätsbereitschaft der geringer qualifizierten Arbeitslosen insgesamt angezweifelt. In den Ostagenturen wird betont, dass die Grenzen der Mobilisierbarkeit generell bald erreicht seien. In den Westagenturen mit besserer Arbeitsmarktlage kann die überregionale Mobilität hingegen nur schwerlich eingefordert werden, wenn die Jobpotenziale exakt vor Ort liegen („wenn nicht hier ... wo dann?“). Die Bedeutung der überregionalen Mobilität ist also wesentlich abhängig von der Situation auf dem regionalen Arbeits-

markt. In den Agenturen wird außerdem darauf hingewiesen, dass schärfere Zumutbarkeitsregeln nicht in allen Marktsegmenten Sinn machen.⁶¹

Wie weithin bekannt, ist das Interesse vieler Betriebe an überregionalen Vermittlungen eher gering. Arbeitgeber präferieren häufig Bewerber aus dem Umkreis, da sie zum einen keine Arbeitnehmer mit langem Anfahrtsweg wollen (Befürchtungen Unpünktlichkeit; Problem zügiger Bereitschaft, z. B. im Kundendienst) und zum anderen genügend Arbeitslose in der eigenen Region vorfinden.

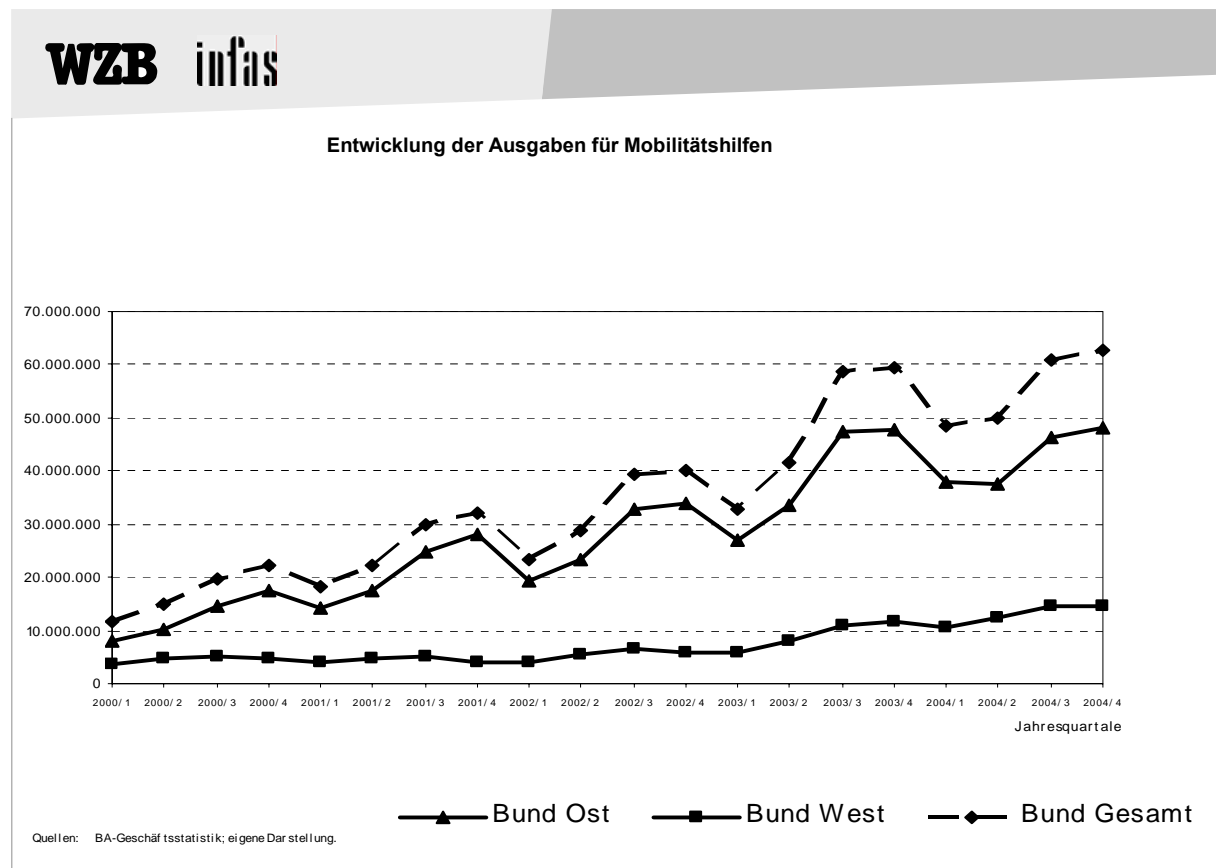
In der Praxis ist die Abklärung der überregionalen Mobilität Pflichtteil jeder Erst- und Folgeberatung. Das Ergebnis wird auch durchgängig dokumentiert. Die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsagenturen bei der überregionalen Vermittlung wird teils positiv, teils negativ beurteilt.

Darüber hinaus sind die quantitativen Mobilisierungseffekte der Zumutbarkeitsregelung wohl generell als limitiert einzuschätzen. Um die überregionale Mobilität zu steigern, sind vielmehr flankierende Anreize nötig, wie dies durch die BA mittels der in den letzten Jahren massiv gesteigerten Mobilitätshilfen⁶² (vgl. Abb. 2.4-8) erfolgt.

Begründen lässt sich der unzureichende Anreiz der Zumutbarkeit damit, dass regionale Arbeitsmärkte mit unvorteilhaften Bedingungen eher durch eine verfestigende Immobilität gekennzeichnet sind (im Gegensatz zur Argumentation der neoklassischen Wanderungstheorie). Mit steigender regionaler Arbeitslosenquote sinkt die relative Wechselhäufigkeit in andere regionale Arbeitsmärkte (vgl. Windzio 2004; van Dijk et al. 1989). Um einem Festsitzen in der regionalen „Arbeitslosenfalle“ entgegenzuwirken, kommt der Förderung der Mobilität demnach erhebliche Bedeutung zu (Windzio 2004, S. 274).

⁶¹ „... nützt ja nichts jemanden in [A] zu sagen, er muss in [B] arbeiten und im gleichen Segment jemanden aus [B] nach [A] zu schicken“ (Zitat eines Teamleiters).

⁶² Die Ausgaben der BA haben sich für Mobilitätshilfen trotz des Sparkurses von 2000 zu 2004 mehr als verdreifacht, wobei der überwiegende Teil der Mobilitätshilfen nach Ostdeutschland fließt. Mit 0,35 % am Gesamtbudget (2004) ist ihr Anteil aber weiterhin gering.

Abbildung 2.4-8: Entwicklung der Ausgaben für Mobilitätshilfen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

2.4.3.3 Implementation Sperrzeiten

Im Wesentlichen unterscheidet sich die Praxis in den Fallagenturen kaum vom Prozess in den Altstrukturen. Die Auswertung der Rückläufe der Vermittlungsvorschläge nimmt in der Regel der SteA-Vermittler vor. Dieser hält auch den Kontakt zum Arbeitgeber, wenn dieser erklärt, dass ein widriges Verhalten des Bewerbers vorlag. Die eventuell notwendige Anhörung des Bewerbers machen in den Fallagenturen zum Teil die SteA-Vermittler, zum Teil die BewA-Vermittler, in jeweils einer Agentur der Unterbau sowie die Leistungsabteilung. In einigen Agenturen ist die Zuständigkeit auch nicht klar definiert. Hier führen von Fall zu Fall mal die SteA-, mal die BewA-Vermittler die Anhörung bzw. Sachverhaltsaufklärung durch. Eine Agentur hatte als Besonderheit im Jahre 2003 in jeder Geschäftsstelle einen speziellen Mitarbeiter, der für Sperrzeiten zuständig war („Sperrzeitpapst“), das heißt, alle Rückläufe von Vermittlungsvorschlägen, die eventuell auf einen Sperrzeittatbestand schließen ließen, wurden direkt an diesen weitergeleitet.

Im Falle des Widerspruchs gegen eine Sperrzeit ist der Ablauf im Wesentlichen in allen Agenturen gleich. Der Kunde meldet sich persönlich oder legt seinen Widerspruch schriftlich ein. Dann kommt der Widerspruch in die Registratur der Widerspruchsstelle. Die Registratur fordert die Akte vom zuständigen Sachgebiet an. Anschließend wird anhand der Aktenlage geprüft. Sollten noch Ermittlungen nötig sein, ermittelt entweder die Widerspruchsstelle oder der zuständige Fachbereich. Den Bescheid setzt die Leistungsabteilung.

Ergebnisse aus den Fallagenturen und den Agenturbefragungen

Die mit der KuZ-Philosophie sich weiter verstärkende Hinwendung zum Kunden Arbeitgeber inklusive der Bestenauslese im Vermittlungsprozess (vgl. Abschnitt 2.3.6) führt dazu, dass nicht passgenaue Jobangebote mit dem Ziel des Tests der Arbeitsbereitschaft dem neuen Konzept der Vermittlungsprozesse widersprechen.

Dies ist prinzipiell nicht neu, da bereits im BA-Rundbrief 10/2001 die Zentrale darauf hinwies, dass Stellenangebote zu schade für den Test der Arbeitsbereitschaft sind. Denn solche Tests waren mitverantwortlich dafür, dass in der Vergangenheit die Arbeitgeber verärgert wurden. In der KuZ-Philosophie wird jede offene Stelle als kostbares Gut verstanden, auf die nur willige und gute Bewerber vorgeschlagen werden. „Wenn diese Bestenauslese gut gemacht wird, dann erübrigen sich Sperrzeiten nach Nr. 2 völlig“, so eine Vermittlerin.

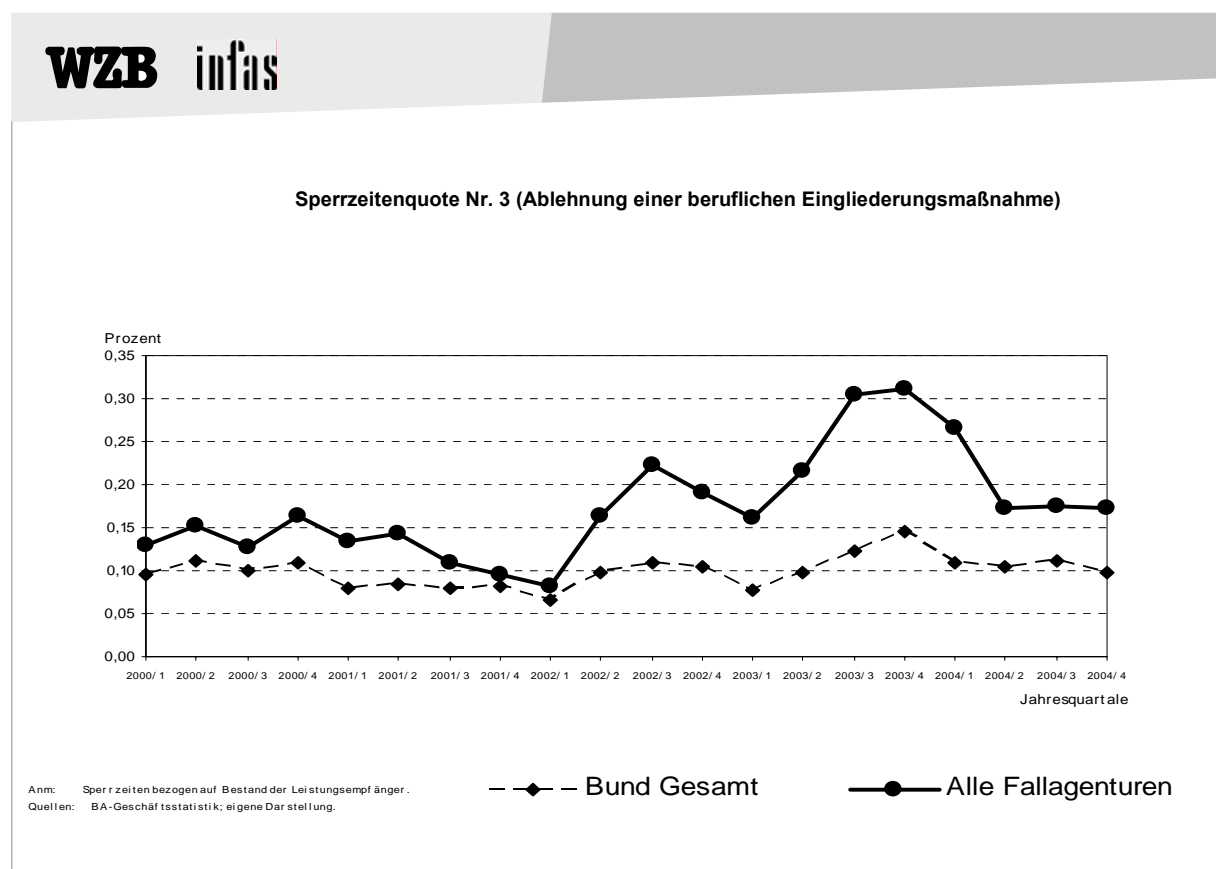
Daher wird auch deutlich betont, dass Jobangebote als Test der Arbeitsbereitschaft in den letzten Jahren an Bedeutung verloren haben:

„Mit mir kriegt jeder Vermittler Ärger, der die Arbeitsbereitschaft und Motivation eines Kunden an einer Stelle auf dem Arbeitsmarkt prüfen will, die hier rares Gut sind, und der Arbeitgeber ist einer unserer wichtigsten Kunden, während man früher einfach flächendeckend Vermittlungsvorschläge rausgejagt hat oder auch gezielt jemand zu einem Arbeitgeber schickte in dem Wissen, der fängt vielleicht gar nicht an oder erscheint dort nicht, um nachher eine Sperrzeit konstruieren zu können.“ (Zitat einer Führungskraft)

Dennoch berichtet eine Agentur, dass sie seitens der Regionaldirektion/Zentrale für geringe Sperrzeitenzahlen wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit kritisiert wurde. Zudem hat sich diese „neue Philosophie“ noch nicht in allen Agenturen durchgesetzt. Immerhin noch über 20 % der Agenturen testen nach eigener Aussage (vgl. Abb. 2.4-12) die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen mithilfe eines Jobangebots.

In fast allen Agenturen wird betont, dass die Zunahme der Sperrzeiten im Jahre 2003 sich vornehmlich auf den intensiveren Einsatz von Trainingsmaßnahmen gründete. Allerdings werden Ablehnung oder Abbruch von Trainingsmaßnahmen mit Sperrzeiten nach Nr. 3 bzw. Nr. 4 (nach der bis Ende 2004 gültigen Fassung des § 144 SGB III) sanktioniert. Eine Auswertung der Entwicklung der Sperrzeitenquoten nach Nr. 3 und Nr. 4 zeigt, dass sich die Zunahme auf niedrigem Niveau in Grenzen hält, jedoch in den Fallagenturen weit deutlicher ausfällt als im gesamten Bundesgebiet.

Abbildung 2.4-9: Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme in den Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt

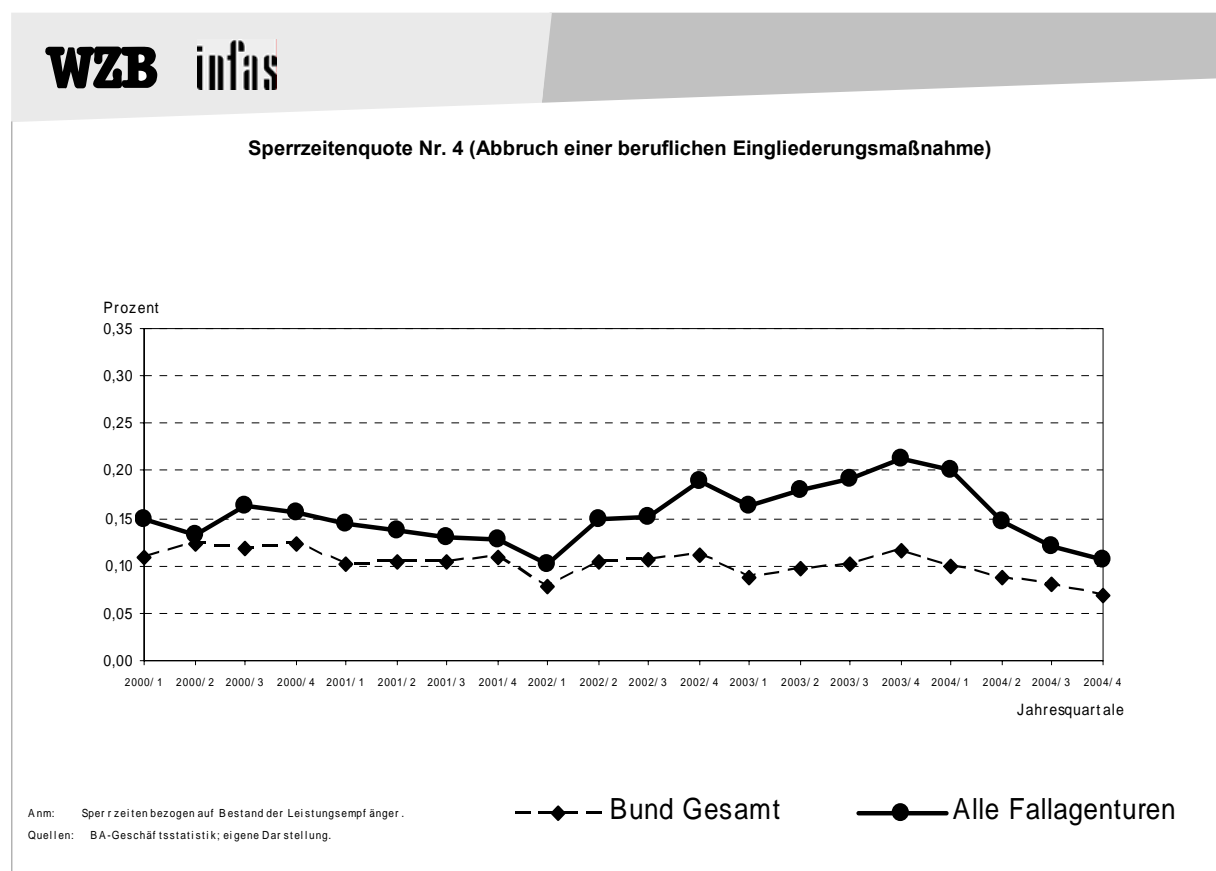


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die drastische Zunahme der Sperrzeiten, sowohl in den Fallagenturen als auch in allen Agenturen, gründet sich aber insbesondere auf eine Zunahme der Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit. Hier hat sich die Gesamtzahl der ausgesprochenen Sperrzeiten vom dritten Quartal 2002 zum dritten Quartal 2003 verdreifacht. Allein im dritten Quartal 2003 wurde gegen jeden 77. Leistungsempfänger eine Sperrzeit wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit verhängt.

Konfrontiert mit diesen Ergebnissen begründen die Mitarbeiter in den Agenturen dies mit einer konsequenteren Auswertung der Rückläufe der Vermittlungsvorschläge und mit Tests der Arbeitsbereitschaft auf ABM- und zum Teil auch auf PSA-Stellen.⁶³ Bei Letzterem zeigen sich aber unterschiedliche Akzentsetzungen in den Agenturen. Während beispielsweise die AA 02 und 08 PSA als regulären Arbeitgeber betrachten, nutzen die AA 01, 03 und 09 PSA systematisch zum Test der Arbeitsbereitschaft.

Abbildung 2.4-10: Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme in den Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

63 Leider lässt das Datenmaterial keine Rückschlüsse darüber zu, ob Sperrzeiten nach Nr. 2 wegen Ablehnung einer ABM, PSA oder einer regulären Stelle auf dem ersten Markt verhängt wurden. Zur genaueren Analyse, inwieweit „Jobangebote als Test der Arbeitsbereitschaft“ an Bedeutung verlieren, wäre dies aber notwendig.

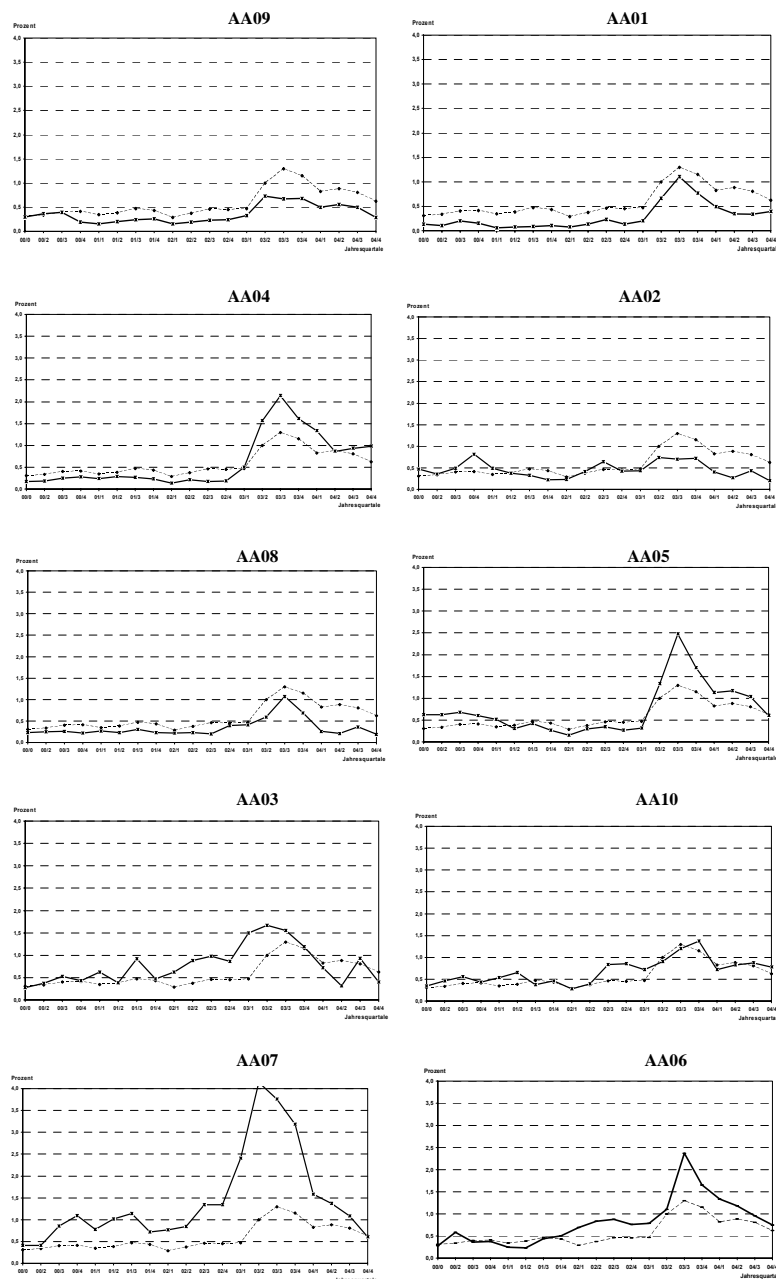
Wichtigstes Instrument zum Test der Motivation des Bewerbers ist aber übergreifend die Trainingsmaßnahme („Zuweisung Trainingsmaßnahmen war bei uns der Bringer, wo wir die Arbeitsbereitschaft abgetestet haben“, so ein Teamleiter). Während in der Agenturbefragung nur ein Drittel der Agenturen PSA häufig oder immer als Instrument zur Aktivierung einsetzt, werden Trainingsmaßnahmen von fast allen Agenturen als häufiges Aktivierungsinstrument genutzt.

Eine besonders wirksame Variante davon ist die sog. Netto-Trainingsmaßnahme in der AA 04, die nur die tatsächlichen Anwesenheitszeiten zählt; Fehlzeiten sind nachzuarbeiten.

„Damit hat der Kunde, der – Unterstellung – sein Kind betreut, schwarz arbeitet usw., ein Problem. Damit krieg ich ihn richtig, und das hat dann auch was mit sonstigen Abgängen zu tun oder mit Eigensuche, denn damit pack ich sie wirklich. Da haben wir also stärker drauf gesetzt als jetzt nur auf Sperrzeiten. Die liefern dann also vier Wochen plus X.“ (Aussage einer Führungskraft)

Abbildung 2.4-11: Entwicklung der Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit in den zehn Fallagenturen und in der Bundesrepublik gesamt

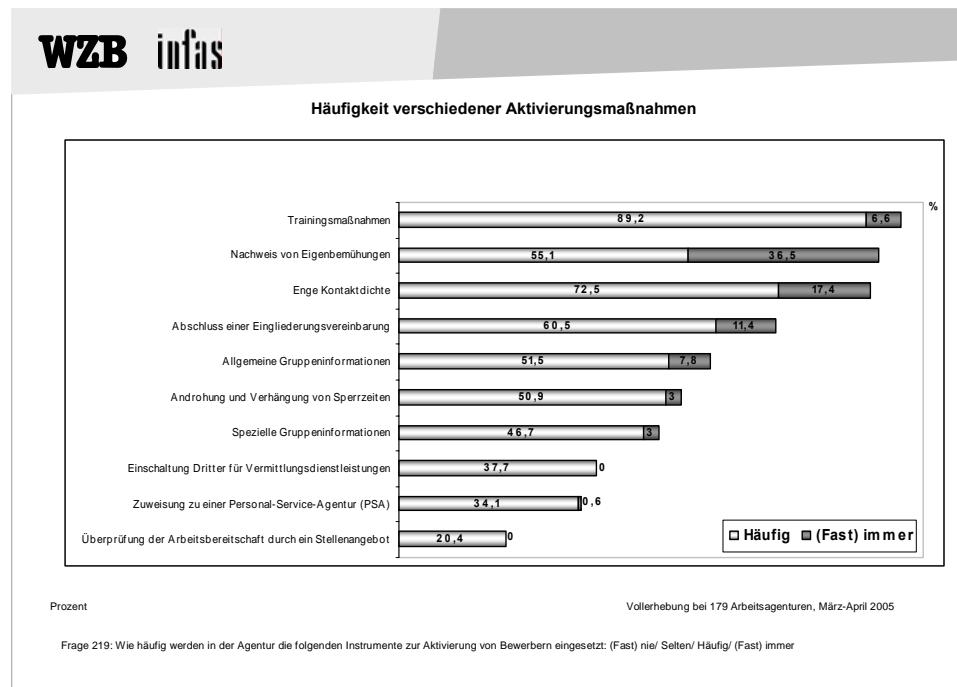
Sperrzeitenquote Nr. 2 (Ablehnung einer zumutbaren Arbeit)



Anmerkung: Sperrzeiten bezogen auf Bestand der Leistungsempfänger.
Quellen: BA-Geschäftsstatistik; eigene Darstellung.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 2.4-12: Häufigkeit des Einsatzes verschiedener Instrumente zur Aktivierung von Bewerbern durch die Arbeitsagenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Androhung und Verhängung von Sperrzeiten wird von über der Hälfte der Agenturen als Aktivierungsinstrument häufig oder fast immer eingesetzt, und 60 % sehen die aktivierende Wirkung als eher oder sehr wirksam an. Durch die Differenzierung der Sperrzeitenregelung in der Hartz-Gesetzgebung sollte diese (angenommene) aktivierende Wirkung weiter verstärkt werden.

Wie bewerten die Fallagenturen nun zum einen die aktivierende Wirkung und zum anderen die anvisierte höhere Transparenz und bessere Handhabung der differenzierten Sperrzeitenregelung?

Im Allgemeinen, so die Antwort aus den Fallagenturen, wird der Differenzierung nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Denn ob Sperrzeiten aktivieren können, hänge stark von der Persönlichkeit der Betroffenen ab, was bereits vor der Neuregelung zutraf, so die Auffassung der Vermittler. Die in der Gesetzesbegründung anvisierte größere Akzeptanz wird in der Praxis nicht bestätigt. Allerdings wird unter Gerechtigkeitsaspekten die zeitliche Staffelung der Sperrzeiten als Gewinn betrachtet.

Die angestrebte deutliche Vereinfachung in der Handhabung und die größere Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte werden überwiegend als gering betrachtet. Es wird u. a. darauf hingewiesen, dass allein die Durchführungsanweisung zum § 144 SGB III 34 Seiten lang ist. Während Mitarbeiter einiger Agenturen die

Neuregelung als noch komplizierter einschätzen,⁶⁴ sehen Mitarbeiter anderer Agenturen in den Abstufungen eine Arbeitserleichterung für die Leistungsabteilung. In der Agenturbefragung bewertet nicht einmal ein Viertel der Agenturen den Sperrzeitenparagrafen durch die Neuregelung als vereinfacht und transparenter.

Neben der differenzierten Sperrzeitenregel war eine der wesentlichen Neuregelungen im Sperrzeitenrecht die Umkehr der Beweislast. Gerade hier waren mit der Neuregelung einige Hoffnungen verbunden. Die Agenturbefragung zeigt hier, dass etwa eine gleiche Anzahl an Agenturen durch die Umkehr der Beweislast eine Erleichterung im operativen Prozess der Tatbestandsermittlung und Sanktionierung bzw. keine Änderung durch die Neuregelung sieht. 10 % beklagen sogar eher eine Zunahme des Arbeitsaufwands. Dies bildet sich auch in den Fallagenturen ab. Eine Mitarbeiterin aus der Widerspruchsstelle weist darauf hin, dass große Unterschiede durch die Umkehr der Beweislast nicht erkennbar sind, da vorher auch schon so verfahren wurde.⁶⁵

Nur am Rande erwähnt seien hier die zu Jahresbeginn 2005 neu in Kraft getretenen Sperrzeittatbestände „Unzureichende Eigenbemühungen“ und Meldeversäumnisse, da diese Regelungen zum Zeitpunkt der Befragungen noch zu neu waren.

Meldeversäumnisse wurden vor der Neuregelung zum 1.1.2005 nach § 145 SGB III (Ruhen des Anspruchs bei Säumniszeit) sanktioniert (vgl. oben). Wesentlichste Änderungen sind die Verringerung der Sanktionsdauer auf eine Woche und die Aufnahme des Meldeversäumnisses in den Sperrzeitenparagrafen 144 verbunden mit der Anrechnung in Hinblick auf § 147 SGB III (Erlöschen des Anspruchs). In keiner Fallagentur wird dieser Neuregelung eine Bedeutung beigemessen.

Auch fehlende Eigenbemühungen als Sanktionsgrund sind nicht neu. Allerdings wurde bis Ende 2004 nach § 38 SGB III (fehlende Verfügbarkeit) sanktioniert, was den nachträglichen Nachweis der Eigenbemühungen ermöglichte und die Bestimmung somit „zahnlos“ werden ließ. Seit 1.1.2005 gelten hingegen „unzureichende Eigenbemühungen“ als Sperrzeittatbestand, die mit einer Sperrzeit von zwei Wochen definitiv sanktioniert werden. Dies wird von Vermittlungsfachkräften einerseits als prakti-

⁶⁴ „Der bürokratische Aufwand für diese Rechtsnorm ist natürlich höher geworden, auch im leistungsrechtlichen Teil, das ist hier auch bemängelt worden bei allen, die daran beteiligt sind, da hat der Gesetzgeber uns gar nichts Gutes getan. Man muss ja viel mehr prüfen. Vor allem da man bei der überregionalen Vermittlung mehr angesetzt hat, gab es ganz viele Widersprüche, Petitionen, die alle geprüft werden mussten.“ (Aussage einer Führungskraft)

⁶⁵ Tatsächlich musste bereits vor der Neuregelung der Arbeitslose die in seiner Sphäre liegenden Tatsachen, die einen wichtigen Grund darstellen können, nachweisen (vgl. z. B. BSG SozR 3-4100 § 119 Nr. 7). Erfahrungen aus der Praxis bei Klageverfahren sind noch nicht vorhanden; da diese oft sehr lange dauern (bis zu drei bis vier Jahre), wird bei Gerichtsverfahren noch das alte Recht angewandt.

sche Erleichterung wahrgenommen. Andererseits stellt sich der unbestimmte Begriff „unzureichende Eigenbemühungen“ in der Praxis aber als schwer handhabbar heraus. Knapp über die Hälfte der Agenturen bewertet dadurch die Sperrzeitenregelung als weiter verkompliziert – zumal bisher auch die angekündigten Rechtsfolgenbelehrungen „unzureichende Eigenbemühungen“ seitens der Zentrale fehlen, was auch ein Zeichen ist, dass es der Zentrale schwer fällt, klare Standards zu definieren. In einer Agentur ist daher ein Teamleiter beauftragt, Mindestqualitätsstandards von Eigenbemühungen zu entwickeln.

Deshalb würden einige Agenturen die Einforderung von Eigenbemühungen auch auf spezielle Kundengruppen beschränkt sehen. Ein Geschäftsführungsmitglied würde dies auf Beratungskunden Fördern begrenzen, während ein Arbeitsvermittler aus der gleichen Agentur dagegen auf Marktkunden einengen würde, da ja nur diese vorrangig für Stellenbesetzungen infrage kommen.

Offenkundig ist weiterhin (so schon Schütz 2005) zwischen einer konsequenten Arbeitgeberorientierung und dem Nachweis von Eigenbemühungen von Arbeitslosen ein Zielkonflikt angelegt; Proteste von Arbeitgebern aufgrund unmäßiger Initiativbewerbungen sind hierfür exemplarisch.

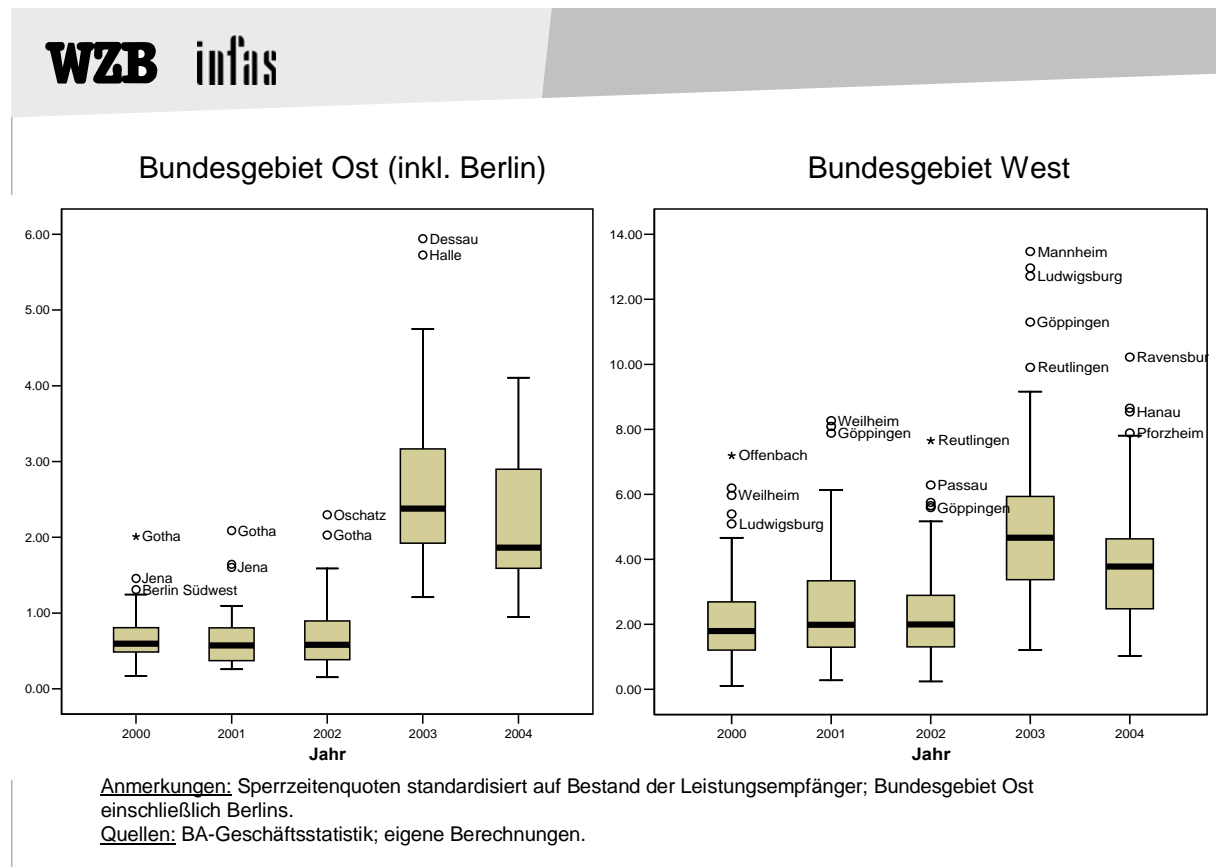
Obwohl die Vermittler Eigenbemühungen nachhalten (teilweise nur bei bestimmten Kunden) und in einer Agentur sogar angehalten sind, sich alle Eigenbemühungen schriftlich nachweisen zu lassen, wurde laut Auskunft der Mitarbeiter in den Fallagenturen noch keine einzige Sperrzeit wegen unzureichender Eigenbemühungen verhängt.⁶⁶

Die Agenturen, die 2003 eine deutliche Zunahme der Sperrzeiten verzeichneten, berichteten übereinstimmend, dass sich dies auf der Umsetzung des Rundbriefs 55/2003 gründete. Den gesetzlichen Neuregelungen kam dabei nur geringe Bedeutung zu. Zwar meinten einzelne Vermittler, dass es natürlich leichter falle, eine dreistatt einer zwölfwöchigen Sperrzeit zu verhängen, gleichzeitig betonten sie aber auch, dass die Verhängung von Sperrzeiten an klaren Kriterien gebunden ist, egal, ob die Konsequenz eine längere oder kürzere Sperrzeit ist. Trotz der anscheinend klaren Kriterien ist bei bundesweiter Betrachtung zu betonen, dass es sperrzeitenpolitisch „strenge“ und „milde“ Arbeitsagenturen gibt, was auf eine uneinheitliche Rechtsauslegung in den Agenturen verweist⁶⁷, wie Abb. 2.4-13 eindrucksvoll belegt.⁶⁸

⁶⁶ Da noch keine Daten vorliegen, kann dies nicht überprüft werden.

⁶⁷ Bereits im Runderlass vom 22. Mai 2000 stellte die Hauptstelle der BA fest, dass die Auswertung von Vermittlungsvorschlägen in den Agenturen unterschiedlich gehandhabt wird, eine strukturierte, systematische und kontinuierliche Sachverhaltsaufklärung nicht erfolgt und dadurch der Eintritt von Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung zufällig ist.

Abbildung 2.4-13: Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit – Verteilung auf Agenturebene



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

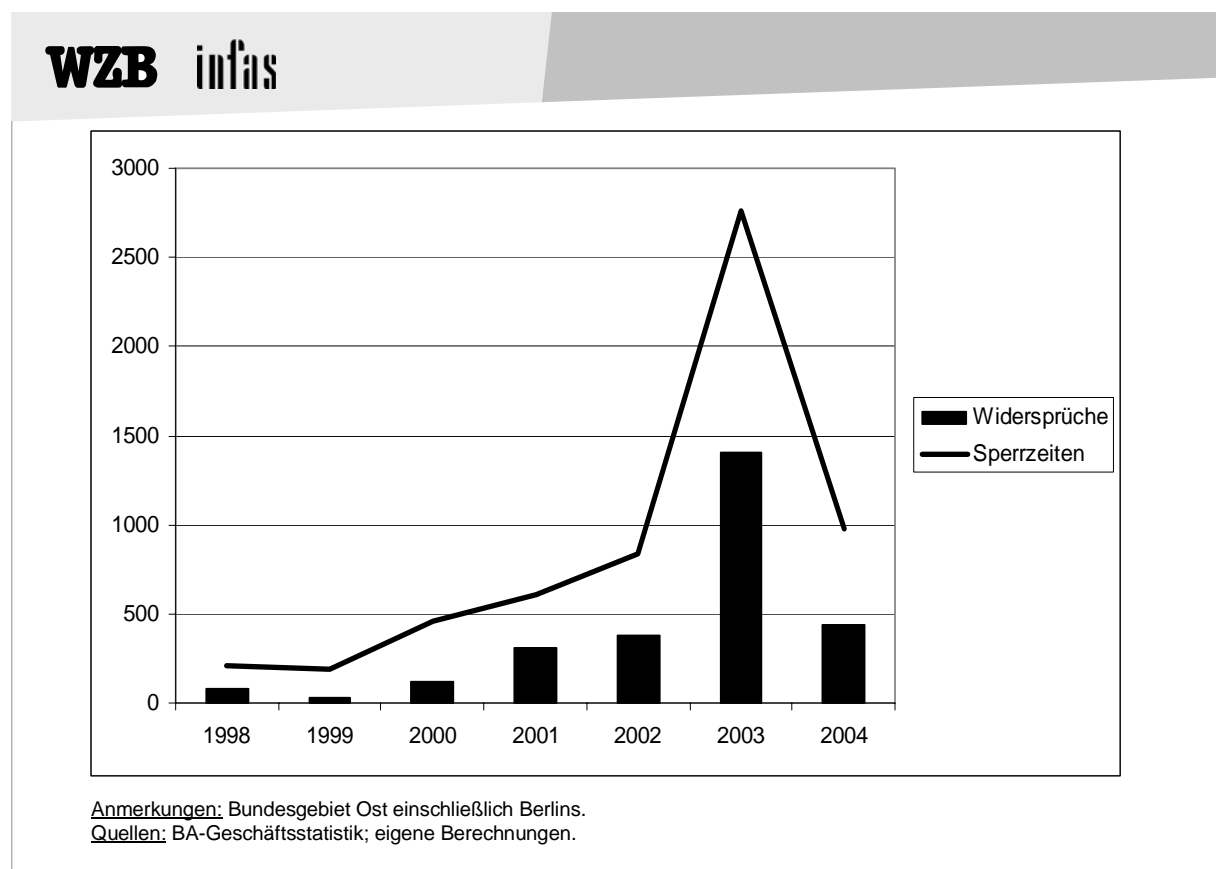
Auch die Entwicklung der Sperrzeitenquoten in den Fallagenturen ist sehr uneinheitlich (vgl. Abb. 2.4.11 oben). Vier Agenturen zeichnen sich schon seit längerem durch unter dem Bundesschnitt liegenden Sperrzeitenquoten aus. Dies änderte sich weder durch den Rundbrief 55/03 noch durch die Einführung des KuZ. Ebenfalls in vier Agenturen ist im Jahre 2003 eine erheblich über dem Bundesschnitt steigende Sperrzeitenquote zu verzeichnen.⁶⁹

⁶⁸ Die Grafik zeigt die Verteilung der Werte in Boxplots. Der fette Strich in der Mitte der „Box“ markiert den Median, der die Verteilung der Agenturen halbiert. Die Boxplots teilen die Verteilung in Quartile: Vom unteren Ende der Grafik bis zum Beginn der Box liegen 25 % der Agenturen, bis zum Median, der Obergrenze der Box und dem oberen Ende der Grafik jeweils wieder 25 % der Agenturen. Die einzeln aufgeführten Agenturen sind Ausreißer, die Werte deutlich außerhalb der Verteilung aller anderen Agenturen aufweisen. Somit ist an der Lage der Boxplots das Niveau der Werte, an ihrer Größe die Streuung und an ihrer Symmetrie die Schiefe der Verteilung abzulesen.

⁶⁹ Die Fallagenturen bestätigen dabei die Erkenntnis, dass die Höhe der Sperrzeiten stark mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt korreliert; vgl. dazu ausführlich Oschmiansky & Müller (2005).

Besonders drastisch ist die Zunahme der Sperrzeiten in der AA 07. Diese hatte im Jahre 2003 eine Task-force (Mitarbeiter aus der Sachbearbeitung) eingerichtet, die Arbeitslosen, deren Kooperationsbereitschaft unklar war, konsequent Arbeits- oder Maßnahmeangebote unterbreitet hat. Zugleich verzichtete diese Agentur im Jahre 2003 auf ein Anhörungsverfahren, das heißt, bei entsprechender Rückmeldung des Arbeitgebers sanktionierte die Agentur sofort ohne Anhörung des Bewerbers. Die Folge war ein erhebliches Ausmaß an Widersprüchen (vgl. Abb. 2.4-14).

Abbildung 2.4-14: Anzahl der Sperrzeiten und der Widersprüche in der AA 07 wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit




Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Auffallend ist des Weiteren, dass alle vier Agenturen, die im Jahre 2003 enorm hohe Sperrzeitenquoten zu verzeichnen hatten, 2004 ebenso drastisch sinkende Quoten verzeichnen und alle mehr oder weniger zum Jahresende beim Bundesdurchschnitt angekommen sind (vgl. Abb. 2.4.11 oben). Der mit einer hohen Zahl an Sperrzeiten verbundene steigende Aufwand für Widersprüche und Klagen war laut Aussage der Mitarbeiter kaum mehr zu bewältigen und nötigte die Agenturen zu einem Strategiewechsel in der Sanktionspolitik. Bei bundesweiter Betrachtung findet sich hierzu eine deutliche Korrespondenz, wie die in den letzten beiden Jahren drastisch gestiegenen

Zahlen an erhobenen und stattgegebenen Widersprüchen sowie an erhobenen und stattgegebenen Klagen belegen.⁷⁰

Tabelle 2.4-2: Widersprüche und Klagen gegen Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung (Bundesrepublik gesamt)

 Sperrzeiten, Widersprüche und Klagen Nr. 2 (Ablehnung einer zumutbaren Arbeit)					
	Sperrzeiten	Erhobene Widersprüche	Stattgegebene Widersprüche	Erhobene Klagen	Stattgegebene Klagen
1998	32652	9630	3445	1237	326
1999	39199	11271	3726	1379	500
2000	45934	13563	4695	1554	687
2001	52610	16685	6051	2279	795
2002	57285	20477	7694	2474	1078
2003	152585	41347	13292	4134	1240
2004	127575	32623	12969	4271	1971

Quelle: BA-Statistik

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

2.4.3.4 Übergreifende Aktivierungsstrategien der Agenturen

Insgesamt haben die hier zu evaluierenden Instrumente im Rahmen der Aktivierungsstrategien der Agenturen nur nachrangige Bedeutung. Im Jahre 2003, teilweise auch noch 2004, stand die „Bewerberaktivierung und Bestandsbereinigung“ auf Basis des BA-Rundbriefs 55/2003 im Zentrum der Aktivierungsstrategien (vgl. dazu ausführlich Mosley, Schütz & Schmid 2003, S. 112 ff., S. 125 f.; Schütz 2005, S. 186 ff.). Während die Stoßrichtung dieses Konzepts bei den Mitarbeitern der meisten Fallagenturen (retrospektiv) grundsätzlich auf Zustimmung trifft, gibt es Umsetzungsunterschiede zwischen den Fallagenturen im Erhebungszeitraum. Für bestimmte Agen-

⁷⁰ Da Aussprache einer Sperrzeit, Einlegung eines Widerspruchs, Bescheid über Ablehnung und Stattgabe, Erhebung einer Klage sowie der letztendliche Gerichtsentscheid in unterschiedliche Jahre fallen können, ist die Berechnung von Quoten an dieser Stelle wenig sinnvoll.

turen gilt der Rundbrief 55/2003 weiterhin, bei anderen wurde seine offizielle Umsetzung im Laufe oder gegen Ende 2004 eingestellt.⁷¹ Die Kontaktdichtevorgaben nach Rundbrief 55/2003 u. Ä. entsprachen in jedem Fall nicht den neuen KuZ-Strukturen und machten für die Modellagenturen Anpassungen nötig (vgl. bereits Ochs & Schütz 2004; Schütz & Ochs 2005).⁷²

Tabelle 2.4-3: Wesentliche Aktivierungsstrategien der Fallagenturen im Jahre 2004

	
Fallagentur	Wesentliche Aktivierungsstrategien
AA 01	Aktivierungspolitik wird insgesamt kritisch gesehen, betriebliche TM, Jobangebote in PSA für Aktivierungskunden
AA 02	Einforderung Eigenbemühungen, TM, Variantenmix
AA 03	TM, Gruppenveranstaltungen
AA 04	Netto-TM, Einforderung Eigenbemühungen
AA 05	Kontaktdichte
AA 06	TM, Einforderung Eigenbemühungen
AA 07	Stringent alles, auch Überprüfung Arbeitsbereitschaft durch Jobangebote
AA 08	Einforderung Eigenbemühungen, Kontaktdichte, Gruppeninfos
AA 09	EGV, Kontaktdichte
AA 10	Kontaktdichte, Gruppenveranstaltungen, TM
Wichtigste Aktivierungsstrategien aus Sicht der Mitarbeiter; Auswertung der Interviews	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Agenturbefragung zeigt (vgl. Abb. 2.4.11 oben), dass im Jahre 2004 Trainingsmaßnahmen, gefolgt von hoher Kontaktdichte, Nachweis von Eigenbemühungen und der Abschluss einer EGV, am häufigsten als Instrument der Bewerberaktivierung eingesetzt werden. Die derart hohe Bedeutung der Kontaktdichte korrespondiert nicht mit den Ergebnissen der Fallstudien. Hier waren auch durchaus kritische Stim-

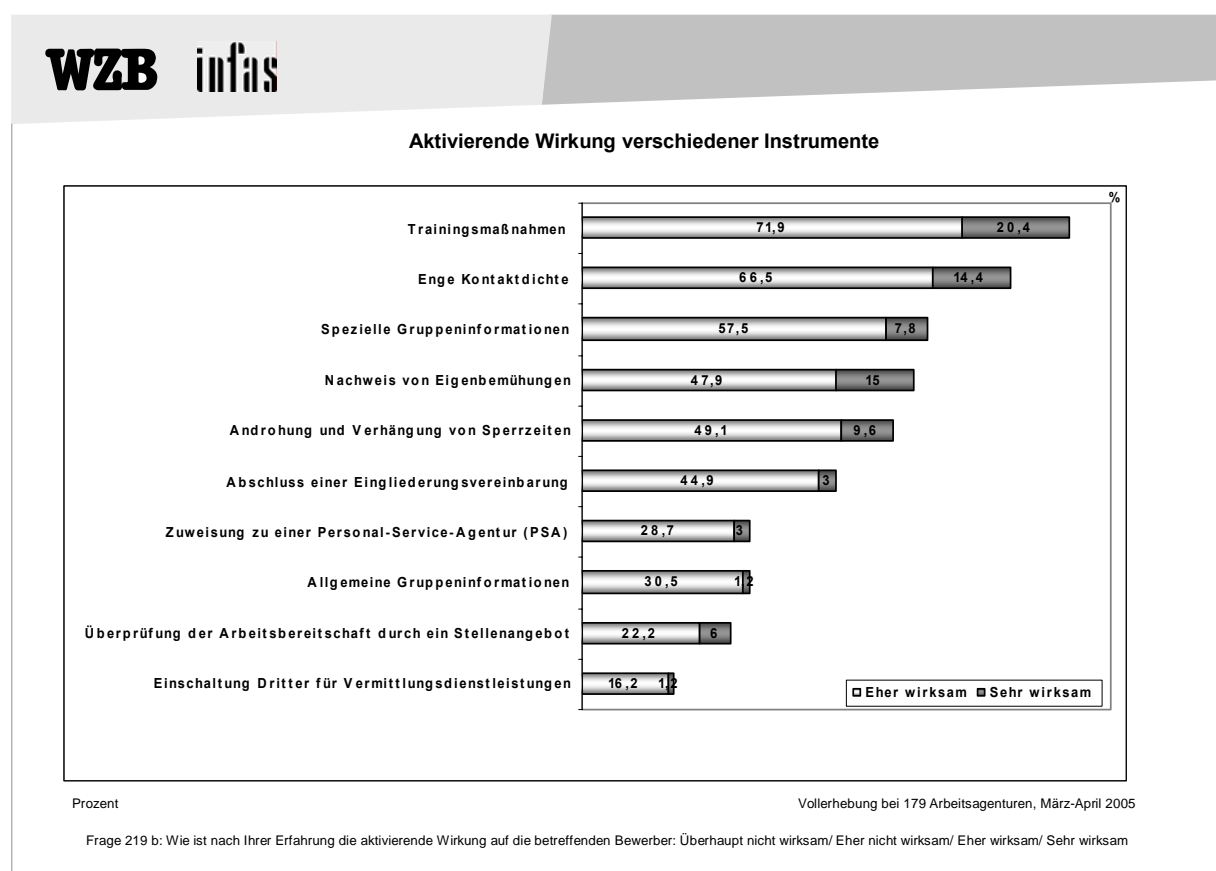
⁷¹ Der Rundbrief 55/2003 wurde offiziell in Dezember 2004 außer Kraft gesetzt, da neue und verbesserte Fachcontrollingverfahren (vor allem Datenqualitätsmanagement) eingeführt wurden. Auch der operative Verbesserungsprozess 2005 (vgl. Kap. 2.1.2.4) steht vom Ansatz in der Kontinuität der Aktivierungslinie nach Rundbrief 55/2003.

⁷² Zu den Kontaktdichtekonzepten der Fallagenturen vgl. ausführlich Kap. 2.1.2.3.

men zu hohen Kontaktdichten zu vernehmen („Kontakt um des Kontakt wegen bringt es nicht“). Die Fallagenturen setzen durchaus unterschiedliche Akzente.

Den am häufigsten eingesetzten Instrumenten wird auch die höchste Wirksamkeit zugewiesen. Allerdings wird auch die aktivierende Wirkung der Androhung und Verhängung einer Sperrzeit nicht gering geschätzt. Auffällig ist weiter, dass die Mitarbeiter in den Agenturen der Einschaltung Dritter wie auch der Zuweisung in eine PSA fast keine aktivierende Wirkung zuschreiben. Dies unterstreicht noch einmal das insgesamt wenig positive Bild von Dritten in den Agenturen (vgl. Kap. 4).

Abbildung 2.4-15: Aktivierende Wirkung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Instrumente



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

2.5 Zusammenfassung und Bewertung

2.5.1 Zur Neuausrichtung der Vermittlung insgesamt

Die hier untersuchte Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen mit den Komponenten des neuen Kundenzentrums einerseits und den gesetzlichen Veränderungen bei den Instrumenten der Bewerberaktivierung andererseits lässt zum gegeb-

nen Zeitpunkt nur eine vorläufige (und vorsichtige) Gesamtbewertung bezogen auf die Reformziele zu. Denn viele Reformelemente sind zu diesem Zeitpunkt entweder nicht hinreichend implementiert und/oder nicht mit aussagekräftigen und robusten statistischen Kennziffern hinterlegt:

Das Kundenzentrum ist bisher nur in einer kleinen Minderheit von Agenturen im Echtbetrieb, das wichtige KuZ-Element der Handlungsprogramme bis jetzt gar nur in drei Agenturen erprobt. Das neue agenturinterne Profiling basiert wiederum auf den Handlungsprogrammen (und dazugehörigen Arbeitshilfen) und ist entsprechend auch nur auf einer dünnen empirischen Decke qualifizierbar. Das alte Profiling auf Basis des Job-Aktiv-Gesetzes hat sich nach den vorliegenden Befunden nicht einheitlich in Deutschland umsetzen lassen und war überdies mit deutlichen Mängeln der prozessstatistischen Erfassung behaftet, was die Aussagekraft deskriptiv-statistischer und wirkungsanalytischer Aufbereitungen dieser Profilingdaten relativiert. Bei der Bewerberaktivierung sind qualitative Bewertungen zur frühzeitigen Meldung, der Job-to-Job-Vermittlung und der neu geregelten Zumutbarkeit möglich, allerdings fehlen zu diesen Bereichen bisher statistische Aggregatdaten.

Darüber hinaus sind die einschneidendsten Veränderungen in der Arbeitsvermittlung zum Teil nicht oder nur mittelbar durch die KuZ-Reformen ausgelöst (und auch nicht durch die gesetzlichen Hartz-Novellen bei der Aktivierung, siehe Kap. 2.4), sondern durch Spillovereffekte vor allem der SGB-II-Reform induziert. Dies betrifft insbesondere den Zuständigkeitsverlust der Arbeitsagenturen für die große Teilklientel der Langzeitarbeitslosen und den Löwenanteil des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die damit verbundene deutliche Schrumpfung der Personalkörper in den Arbeitsagenturen.⁷³ Aber auch der Wegfall der Arbeitsberater und die Verschiebung des FbW-Managements auf die Arbeitsvermittler (vgl. den Forschungsbericht des Moduls 1b) stellt eine wichtige Änderung der operativen Geschäftskordinaten in den Arbeitsagenturen dar.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen und Kontextbedingungen lassen sich folgende Zwischenergebnisse festhalten:

Die durchgreifende Verringerung der Betreuungsrelation Vermittler/Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende konnte in den Arbeitsagenturen bisher nicht in dem angestrebten

⁷³ Es gibt Hinweise auf potenzielle Schieflagen bei der Personalallokation für die getrennten Zuständigkeitsbereiche in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Ein Indiz ist etwa der beschlossene Wegfall von 2.500 weiteren BA-Stellen (vgl. BA-Haushaltsgenehmigungsschreiben für 2006). Es sollte im Zuge dieser Evaluation noch genauer analysiert werden, ob der politisch zumindest offiziell gewollte Leistungswettbewerb zwischen Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen auf einer fairen Geschäftsgrundlage gleicher Ausgangsbedingungen der beteiligten Akteure aufbaut.

Umfang sichergestellt werden. Zwar hat sich die Relation in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert und beträgt für das Jahr 2004 durchschnittlich 1:400 (vgl. Anhang A4), dennoch erscheint diese von einer optimalen Kundenbetreuung noch weit entfernt. Ob die SGB-II-Reform zu einer weiteren Verbesserung der Betreuungsrelation in den Agenturen führen wird, ist derzeit fraglich.

Die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen durch die Einführung des neuen Organisationsmodells Kundenzentrum hat nach unserer aktuellen Bestandsaufnahme in zehn Agenturen das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen – gemäß der Intention von Hartz-Kommission und Gesetzgeber.

Folgende Basiselemente der Neuordnung verbessern die Prozessorganisation der Vermittlung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

- Die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vorgelagerte Einheiten (ServiceCenter; Eingangszone) entlastet Vermittler von vermittlungsfernen Aufgaben.
- Die terminierte Beratung und Lösung des (vormals notorischen) Telefonieproblems stellt ungestörte Beratungsgespräche sicher.
- Die terminierte Beratung im Rahmen klar definierter Zeitfenster erhöht die Strukturierung der Vermittlertätigkeit und das verfügbare Zeitbudget der Vermittlergespräche.

Auch bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung zeigen sich durchaus Aufwärtstendenzen. Dieser Geschäftsbereich wurde nicht nur normativ aufgewertet, sondern erfährt durch die Umsetzung eines definierten Ressourcenkontingents für den Arbeitgeberbereich im KuZ sowie die (nun begonnene) Einführung eines Erfolgscontrolling eine faktische Stärkung. Ein Verdrängungseffekt des Arbeitgeber- durch das Bergeschäft, was in den Arbeitsagenturen eine empirisch gesättigte Erfahrung der vergangenen Jahre war (vgl. Mosley, Schütz & Schmid 2003), kann sich nunmehr in dieser Form kaum fortsetzen. Durch die neuen Organisationselemente (Mindestressourcen, Monitoring) wird eine neue Qualität in der Umsetzungspraxis geschaffen, die die starke bis extreme Vernachlässigung dieses Bereichs ausschließt.

Für ein vorläufiges Gesamturteil sind hier aber noch stärkere Differenzierungen angebracht. Die Fallstudien zeigten gemischte Ergebnisse (vgl. Abschnitte 2.3.1, 2.3.2 und 2.3.10) hinsichtlich „Kundenzentrumeffekte“ für die arbeitgeberorientierte Vermittlung. Es ist nüchtern festzustellen, dass ohne die (zunächst temporäre) Möglichkeit der Einstellung zusätzlicher Vermittler („Egt-Vermittler“) das Halten oder der Ausbau des Anteils des arbeitgeberorientierten Vermittlungsbereichs nicht möglich gewesen wäre. Stattdessen implizierte die SGB-II-Reform einen faktischen Rückbau

des Arbeitgeberbereichs: Der Personalentzug beim SGB-III-Bereich betraf proportional auch die Arbeitgebervermittler, während sich gleichzeitig die Anzahl der Betriebe im Agenturbezirk nicht verringert. Von dieser Warte aus gesehen wird der KuZ-Impuls bei der Arbeitgebervermittlung durch SGB II also geschwächt.

Von diesem Zusammenhang unberührt, fällt die Bewertung der Arbeitgeberdienstleistungen aus Sicht der schriftlichen Befragung in den Arbeitsagenturen insgesamt eindeutig positiv aus (vgl. Abschnitt 2.3.10). Gleichzeitig spiegelt sich diese positive Bewertung der Praktiker in den Agenturen aber noch nicht hinreichend in den Betriebsbefragungsergebnissen, die für einige zentrale Zufriedenheitswerte noch nicht befriedigend ausfallen (vgl. ebenfalls oben Abschnitt 2.3.10). An dieser Stelle ist zu wiederholen, dass die Einführung des Kundenzentrums aber bisher nur in einer Minderheit der Agenturen erfolgt und die Robustheit der Änderungstendenzen derzeit noch nicht gegeben ist oder nachgewiesen werden kann. Umso mehr darf man auf die Folgebefragungen im weiteren Projektverlauf gespannt sein.

2.5.2 Kritische Punkte bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

Während die oben genannten Prozessverbesserungen im KuZ nach allen bisherigen Erkenntnissen unstrittig sind, sind weitere Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum nicht so eindeutig als durchweg positiv zu bewerten. Dies betrifft zum einen das neue Profiling, nunmehr „Standortbestimmung“ genannt, zum anderen die sog. Handlungsprogramme.

2.5.2.1 Zum neuen Profiling – Standortbestimmung

Die Standortbestimmung (unter Nutzung der Arbeitshilfe „bub“) stellt unter systematischen Gesichtspunkten ein Profilingmischsystem aus deterministischer Regelsetzung und individuellem Vermittlerurteil dar. Sie erfüllt nicht die Funktion, eine statistische Schätzung über die Eintrittswahrscheinlichkeiten in Langzeitarbeitslosigkeit abzugeben, wie dies statistische Profilingssysteme leisten; sie gibt allerdings durch die Zuordnung zu einer der vier groben Kundengruppen Urteile über individuelle Integrationschancen im Rahmen von zwölf Monaten ab. Tatsächlich ähnelt das neue Profiling dem alten Profiling der Arbeitsagentur insofern, als dass die Kundeneinstufung in letzter Instanz durch die Vermittler erfolgt. Die Arbeitshilfe objektiviert dabei nur scheinbar die Ergebnisse des Beratungsgesprächs. Da die Komplexität der Arbeitshilfe (derzeit) insgesamt relativ gering ist, ist sie nicht manipulationsresistent; sie kann deduktiv (d. h. vom gewünschten Ergebnis aus) in den Einzelfeldern ausgefüllt werden, statt (induktiv) von begründeten Einzelfelderbewertungen ein Gesamturteil

zu generieren, das von den intuitiven Vermittlerurteilen abweicht. So gesehen, führt die Standortbestimmung (mit Arbeitshilfe bub) tatsächlich kaum zu einer durchgreifenden qualitativen Verbesserung des Erstberatungsgesprächs im Sinne eines bedarfsorientierten, ergebnisoffenen und interaktiven Prozesses zwischen Vermittler und Klient (vgl. Reis 2003). Stattdessen ist die Hauptfunktion der Standortbestimmung im Prozess die (Einübung der) Strukturierung des Gesprächs (und des nachfolgenden Vermittlerurteils) auf die vier vorgegebenen Themenkomplexe Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen.

Wahrscheinlich ist (auch vor dem Hintergrund dieses Befundes) die vorrangige Zielsetzung der Standortbestimmung auch gar nicht, die Prozessqualität der Vermittlungsberatung in dem oben skizzierten Sinn zu befördern. Vielmehr liegen die Hauptfunktionen oder die Gewichte dieses Profilinginstruments nach unserer Einschätzung in der Auswahl der Vermittlungsstrategie und mithin der Allokation der Förderressourcen und Vermittlerressourcen (bzw. Beratungsressourcen).

Da es um knappe Ressourcen geht, deren Einsatz sich durch die Handlungsprogrammatisierung zusätzlich verengt (da spezialisierter oder gezielter einzusetzen), sind die Vermittler im Gesprächsprozess wiederum auch darauf verwiesen, formulierte Kundenansprüche und -wünsche (nach Qualifizierungsmaßnahmen usw.) dezidiert abzuwehren. (Dies lässt sich mit Schulungsunterlagen zum KuZ wie auch Interviewausagen belegen.) Die Standortbestimmung (Profiling) ist in diesem Sinne letztlich nur ein vorgelagerter Sortiermodus für die Programmbudgetallokation für die zu integrierenden Zielpersonen nach (groben) Personenmerkmalclustern (Kundengruppen).

Dies bedeutet in der Tat eine Neujustierung und Präzisierung der Profilingpraxis in den Arbeitsagenturen, die die Organisationseffizienz zu steigern vermag, aber nicht notwendig die Servicequalität für das Beratungsklientel anhebt oder gar die inhaltliche Qualität der Arbeitsmarktpolitik insgesamt steigert (was voraussetzte, dass die Logik und Auswahl der Handlungsprogramme fehlerfrei und kundenbedarfsoptimal funktioniert). Für die weitere Analyse des AA-Profiling in der Abschlussphase dieses Projektes sollte es darum gehen, die (gewichteten) Zielfunktionen und die Nutzeneffekte des Profiling (Kosten-Nutzen BA, gesellschaftlich, individuell) genauer zu differenzieren und zu bestimmen. Hierzu werden u. a. ausführliche BA-Daten zu den Anteilen der vier Kundengruppen in den Arbeitsagenturen notwendig sein.

2.5.2.2 Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer

Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer verfolgen im Grunde eine doppelte Zielsetzung:

- Zum einen zielen sie darauf ab, die vergrößerten Gesprächszeitfenster für die Vermittler hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen, so dass die Umsetzung passgenauer Maßnahmen entsprechend der Kundenbedarfe gelingt.
- Zum anderen soll über den Einsatz der Handlungsprogramme die Kosteneffizienz des Mitteleinsatzes gesteuert und verbessert werden; Einspareffekte sind durch die Vermeidung von programmatischen Fehlallokationen (Zuweisung/Auswahl von Personen in für diese ungeeignete Maßnahmen) zu erreichen.

Zunächst ist festzuhalten, dass nach den vorliegenden Befunden tendenziell beide Ziele mit den Handlungsprogrammen erreicht werden können. Die stärkere Systematisierung und Strukturierung der Vermittlergespräche erscheint dabei besonders für Berufseinsteiger, aber auch für weniger leistungsstarke Vermittler von Nutzen. Die Handlungsprogramme können in diesem Kontext dazu beitragen, die vorhandenen Unterschiede im Leistungsvermögen bei den Vermittlern etwas auszugleichen (vgl. Ochs & Schütz 2004). Zudem ist eine Nivellierung und größere Standardisierung bei der Förderungspraxis (Maßnahmenauswahl und Förderungshöhe) im Sinne der Gleichbehandlung der Klienten durchaus auch positiv zu sehen.

Aber es gibt auch Probleme dabei (vgl. auch die Ergebnisse des Modul 2; iso/Ochs). Die Systematik der Handlungsprogramme akzentuiert, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Ein zielgerichteter Ressourceneinsatz beinhaltet, nur passende Programme für eine bestimmte Kundengruppe einzusetzen und umgekehrt bestimmte andere Programme für dieselbe Kundengruppe in jedem Fall zu vermeiden. Beispielsweise sollten auf Marktkunden unmittelbare Vermittlungsaktivitäten fokussiert werden und diese nicht etwa in eine Fortbildung geschickt werden. Qualifizierungsmaßnahmen wären aber auch z. B. für Beratungskunden Aktivieren ungeeignet, da für diese das Programm Perspektivenänderung (Entwicklung von Engagement und Motivation) vorbehalten ist. Für die Betreuungskunden, über deren genauen Anteil im SGB-III-Bereich noch keine gesicherten Angaben vorliegen (informelle Schätzungen gehen von einem 25%-Anteil aus), sahen die Handlungsprogramme bisher nur drei Programme vor, nämlich den sog. „Marktersatz“ (ABM/SAM), Minijobs und noch nicht näher spezifizierte ehrenamtliche „Bürgerarbeit“ (nicht mit den sog. Ein-Euro-Jobs zu verwechseln). Denn für die Betreuungskunden kann nach der Handlungsprogrammlogik allenfalls durch die „Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfeldes“ die Marktfähigkeit wiederhergestellt werden, oder sie sind durch schwere persönliche/soziale Probleme so arbeitsmarktfremd, dass eine Arbeitsmarktintegration absehbar unmöglich erscheint.

Die Protagonisten der Handlungsprogramme beziehen sich in der Begründung (vgl. BA-Präsentation Produkte und Programme, Halle, 1. März 2005) der skizzierten Programmlogik auf § 7 SGB III, der auf den ermittelten arbeitsmarktpolitischen Hand-

lungsbedarf abstellt, um die Auswahl von arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzunehmen. Demnach liegt beim Betreuungskunden so großer Handlungsbedarf vor, dass das Gesetzesziel der Eingliederung mittelfristig nicht erreicht werden kann, woraus sich der geringe Produkt- und Mitteleinsatz ableitet. Bei den Beratungskunden ist das Gesetzesziel nach Ausgleich eines Handlungsbedarfs hingegen erreichbar, woraus sich ein „signifikanter Produkteinsatz“ ergibt.

Aus einer stärker analytischen Perspektive zusammengefasst, ist die unterliegende Idee der Handlungsprogramme also der kundengruppenpassgenaue, weitgehend standardisierte Einsatz von standardisierten „Produkten“ (den verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten). Dies soll so kosteneffizient wie möglich und in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Zielsystem der Bundesagentur erfolgen.⁷⁴ Daher wird bewusst der Mittel- und Programmeinsatz auf das Segment der Beratungskunden konzentriert, und Betreuungskunden und Marktkunden werden von diesen Maßnahmen ausgeschlossen. Der Produkteinsatz für diese Gruppen wird als eine Ressourcenvergeudung angesehen. Von der Systemlogik her betrachtet geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Einzelperson, sondern um eine mit möglichst geringen Fehlerquoten ausgestattete Massenproduktion mit höchstmöglichem Output an statistisch zählbaren (ungeförderten und geförderten) Integrationen.

Einige kritische Anmerkungen und Fragen dazu: Durch den quasi systematischen Ausschluss einer Teilklientel (Betreuungskunden) von arbeitsmarktpolitischen Programmen sind Leistungen für diese Personengruppe auf passive Lohnersatzleistungen beschränkt. Damit wird das Äquivalenzprinzip des noch geltenden Versicherungsmodells im Grunde verletzt.⁷⁵ Darüber hinaus verfestigt die Anwendung der Handlungsprogramme tendenziell den Verbleib aller sog. Betreuungskunden in der Nichterwerbstätigkeit oder in Ersatzarbeitsmärkten. Die Möglichkeit von (Maßnahme-)Brücken in die Beschäftigung (hinein oder zurück) bleibt außerhalb der Logik der Handlungsprogramme.

Dies ist nicht unbedingt nur den Handlungsprogrammen anzulasten, sondern hat auch mit der (neuerlichen oder weiter ausgebauten, je nach Blickwinkel) institutionel-

⁷⁴ Der Abgleich mit dem geschäftspolitischen Zielsystem der Bundesagentur bedeutet, dass der Produkteinsatz für die (vornehmlich) Beratungskunden mit den in den Zielvereinbarungen maßgeblichen Schlüsselindikatoren (Anzahl von Integrationen und Kosten der Integration) in Passung gebracht werden muss, und zwar im Rahmen des „Versicherungsrechnungskreises“. Die Herstellung dieser Koinzidenz von Kundengruppierung, Mitteleinsatz, Handlungsprogrammeinsatz und geschäftspolitischer Zielerreichung ist eine der aktuellen „Baustellen“ insbesondere in der AA 04.

⁷⁵ Der Punkt, dass eine Finanzierungsreform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland schon lange überfällig ist (vgl. Schmid 2002), bleibt davon unberührt.

len Trennung nach Kundenkreisen zu tun. Denn bekanntlich wurde ein zentraler Vorschlag der Hartz-Kommission, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen (JobCenter) zu schaffen, um doppelte Zuständigkeiten und „Verschiebebahnhöfe“ zu beseitigen, nicht umgesetzt (Kommission 2002, S. 68 f.). Von daher ist es nur folgerichtig, dass die BA keinen Fokus auf die notwendigen Maßnahmen des (von der BA nicht praktizierten) Handlungsprogramms sechs, die „aktivierende Betreuung“, richtet, sie sieht dort für sich keine eigene Zuständigkeit.

In diesem Kontext kann auch der Aussteuerungsbetrag diskutiert werden. Durch den Aussteuerungsbetrag entsteht potenziell ein neuer Verschiebebahnhof, der der Kommissionslösung nach einer „Politik aus einer Hand“ widerspricht. Der Aussteuerungsbetrag beeinflusst zudem die Anreize, die Handlungsprogramme zur Aktivierung und Vermittlung von Arbeitslosengeld-1-Empfängern einzusetzen. Zwar steigen die Anreize, möglichst frühzeitig mit dem Maßnahmeinsatz zu beginnen, gleichzeitig sinken die Anreize, wenn ein Übertritt in den Arbeitslosengeld-2-Bezug bevorsteht oder wahrscheinlich ist. Arbeitsuchende mit einem hohen Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, könnten von vornherein leer ausgehen (vgl. Koch & Walwei 2005). Das dafür maßgebliche Praxisprinzip in den Agenturen für den Einsatz der Handlungsprogramme (im operativem Verbesserungsprozess 2005) ist die Verkürzung des Kundenkontakts und die Wahrscheinlichkeit, ob (oder ob nicht) die Wirkung des Produkteinsatzes vor Übertritt in den Leistungsbezug nach SGB II einsetzt. In der Gesamtschau lassen die Handlungsprogramme (in Verbindung mit der Kundengruppeneinteilung) auf starke Selektionseffekte bei den Personengruppen mit „negativen Risiken“ schließen. Ob solche Effekte politisch und gesamtgesellschaftlich erwünscht sind, darf bezweifelt werden – mit den ursprünglichen Reformintentionen decken sie sich auf alle Fälle nicht.

Von diesen Kritikpunkten abgesehen, bleibt der aktuelle Eindruck zur Kundensystematik und den Handlungsprogrammen, dass diese recht starr und gleichzeitig zu unterkomplex aufgestellt sind (vgl. die Beispiele in Abschnitt 2.1.2.3). Wenn die Handlungsprogramme zusätzlich noch mit der Umsetzung fester Budgetansätze unterlegt sind, bleiben den Vermittlern so gut wie keine Ermessensspielräume mehr. Die eine Frage dazu lautet: Ist dies funktional im Sinne der Arbeitsförderung und einer modernen Dienstleistungsorganisation? Die andere Frage lautet: Sind Vermittlungsfachkräfte dann überhaupt noch nötig, wenn die Handlungsprogramme zu einem Umsetzungsschematismus führen sollten? Diese Fragen sind für den weiteren Projektverlauf im Auge zu behalten.

2.5.3 Kritische Punkte bei der Vermittlungsberatung Arbeitgeber

Wie weiter unten (Abschnitt 2.5.4.2) noch etwas ausführlicher diskutiert wird, ist die Arbeitsvermittlung inzwischen wieder sehr stark auf Matchingprozesse im engeren Sinne ausgerichtet. Entsprechend sagen die Handlungsprogramme Arbeitgeber mit ihren vier Matchingstrategien so gut wie nichts zu den wünschenswerten oder nötigen Inhalten an Beratungsdienstleistungen, die Betriebe von der Bundesagentur erhalten sollten. Auch die maßgeblichen Servicestandards bleiben vermittlungszentriert. Eine Klärung der Rolle der BA als Beratungsdienstleister bleibt aber wünschenswert.

In Abschnitt 2.5.1 haben wir die grundsätzlich positive Funktion der vorgegebenen Ressourcenbenchmarks für den arbeitgeberorientierten Vermittlerbereich betont. Allerdings ist die Bemessungsgrundlage für die 20%-Arbeitgebervermittler-Regel augenscheinlich ein Problem. Wie in Abschnitt 2.3.8 dargelegt wurde, gibt es aufgrund des geltenden Allokationsmodus deutliche Unterschiede in der personellen Ausstattung mit Arbeitgebervermittlern. Aufgrund dieses Befundes empfiehlt sich, die Bemessungsgrundlage für die Arbeitgebervermittler am örtlichen Volumen dieses Aufgabenbereichs auszurichten. In dynamischeren Märkten bzw. Regionen mit einem höheren Stellenumschlag sind demnach mehr Ressourcen nötig als in strukturschwachen Märkten mit weniger Stellenbewegungen.

2.5.4 Übergreifende Problempunkte bei der Arbeitsvermittlung

2.5.4.1 Optimierung der Zusammenarbeit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbereich Vermittlung

Das Kundenzentrum hat die (alte) Frage der richtigen Organisationsform der Arbeitsvermittlung (oder: das Problem der Vermittlerschnittstellen) noch nicht abschließend gelöst. Der grundsätzliche Streitpunkt darüber steht weiterhin im Raum, nämlich: Ist allein der integriert arbeitende Arbeitsvermittler oder die Aufgabenspezialisierung die richtige Antwort?

Ohne diese Diskussion an dieser Stelle vertiefen zu wollen (vgl. aber Schütz 2005), sei darauf hingewiesen, dass die Rolle der Arbeitnehmervermittler sich auch im KuZ nicht zwingend auf Zulieferdienste an die Arbeitgebervermittler beschränken muss. Außerdem: Durch spezialisierte Arbeitgebervermittler wird zunächst nur die Betreuung der Arbeitgeber verbessert, für den Arbeitnehmervermittler verändert sich hingegen eher wenig (angesichts des kaum leugbaren Umstands, dass der gründliche Arbeitgeberkontakt für viele Vermittler in den letzten Jahren keine große Rolle spielte). Überdies gibt es auch, wie in einer Modellagentur Kundenzentrum gesehen, ein Ar-

beitgeber-„Hausbetreuungsmodell“ durch arbeitnehmerorientierte Vermittler. Die weitere Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung und Zusammenarbeit der beiden Vermittlertypen wird aber im Zuge des Abschlussjahres dieses Forschungsprojekts noch zu verfolgen sein.

2.5.4.2 Dienstleistungsorientierung und -portfolio in der Arbeitsvermittlung

Im Konzept zum BA-Kundenzentrum erfolgt nun eine Engführung auf Matchingprozesse, die sich in zwei zentralen Slogans manifestiert. Zum einen: „Der Arbeitgeber ist unser wichtigster Kunde“ (der die „Stellen [bringt], die wir für die Vermittlung brauchen“), und zum Zweiten: „Vermittler vermitteln“. Hier fehlt eine deutliche Konzipierung der Funktionen und der Leistungstiefe von Beratungsdienstleistungen. Die strategische Ausrichtung der Servicesystematik gemäß den Handlungsprogrammen in der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlung weist hier tendenziell eine Leerstelle auf (vgl. bereits Ochs & Schütz 2004; Schütz & Ochs 2005).⁷⁶ Betrachten wir noch einmal zusammenfassend die Allokationsfunktion der Kundendifferenzierung bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Im Arbeitgeberbereich sollen sich die Arbeitsagenturen demnach auf jene Betriebe fokussieren, die die meisten Einstellungen erwarten lassen. Diese schwerpunktmäßige Ausrichtung des Arbeitgebergeschäfts auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ impliziert im Umkehrschluss, dass die wenig potenzialträchtigen Arbeitgeber weniger oder keine Leistungen der BA erhalten. Um im Sinne der Zielausrichtung „Einschaltung bei Einstellungen“ erfolgreich sein zu können, setzt dies zum einen permanent aktualisierte Zielkundenlisten der Arbeitsagentur voraus, um die Ressourcen (nach der Programmlogik) nicht fehlzusteuern. Es ist eine offene Frage, ob die Aktualisierung der Arbeitgeber-Kundensegmente der Dynamik des Einstellungsverhaltens standhalten wird oder ob im Grunde die Unterteilung in Ziel- und Standardkunden zu einem Gutteil nicht immer Artefakt bleibt.

Zum anderen, und das scheint uns hier der wichtigere Punkt zu sein, adressiert dieser Ansatz der Arbeitgebereinteilung doch im Kern ein Kundensegment – nämlich vor

⁷⁶ Außerdem steht die Leitidee des „Vermittler vermitteln“ in Widerspruch zu der (ursprünglichen) Leitidee des „Virtuellen Arbeitsmarktes“, nach der die IT-gestützte Selbstbedienungskompetenz der Marktakteure (künftig) das Hauptvermittlungsmedium sein soll. Sollte der Virtuelle Arbeitsmarkt (vgl. Kap. 8.2 und 8.3 des Berichts des Forschungsmoduls 2, iso/Ochs) in der Praxis daher in näherer oder ferner Zukunft greifen, würde die zentrale Fachkraft der BA demnach tendenziell überflüssig (gemacht), denn zum Vermitteln bliebe ihr nicht mehr viel. Darüber hinaus lässt sich mit der neuerlichen Betonung auf Matchingprozesse auch eine Abkehr von dem nach dem „Vermittlungsskandal“ eingeführten Leitprinzip „Beitrag der BA zu Integrationen“ erkennen.

allem mittelständische und größere Unternehmen –, das zu einem größeren Teil Personalplanung ohnehin eigenständig und kompetent betreibt. Es liegt u. E. tendenziell eine Verschwendung von Ressourcen vor, wenn die BA Unternehmen bei der Stellenbesetzung unterstützt, die auf diese Hilfe nicht oder nicht besonders stark angewiesen sind. Benötigten aber im Gegensatz dazu nicht gerade die vielen kleineren Unternehmen ohne eigene Personalabteilung, ohne strategische Personalkompetenz (also ohne Sicht für potenzielle Arbeitsplätze, adäquate Stellenzuschnitte und Qualifikationsbedarfe) die Dienstleistungen der BA?⁷⁷ Die gegenwärtige Ausrichtung nach den Handlungsprogrammen bietet Dienstleistungen vorzugsweise für die „besten Marktkunden“, nämlich diejenigen, die die Stellenangebote mit der besten „Ausbeute“ des Matchings“ (Zitat Schulungsunterlage Handlungsprogramme Arbeitgeber) anbieten. Selbst wenn man dem Argument folgt, dass die BA auf einem konkurrierenden Markt um Stellenangebote und Personaldienstleistungen auf ein „gutes Stück vom Kuchen“ angewiesen ist, um sich als starker Spieler behaupten zu können, bleibt dennoch die Frage, ob sie als öffentlicher Dienstleister nicht *auch* die Betriebe aktiv adressieren muss, die vom Markt gerade nicht selbstlaufend bedient werden. Mit anderen Worten: Hier wäre die BA als Akteur zur Korrektur von Marktversagen gefragt, statt sich allein selber nur im Markt gut zu positionieren. Sie könnte das eine tun, ohne das andere zu lassen.

Spiegelbildlich dazu wird dieselbe Fragestellung für die Arbeitnehmerseite durch die BA-Reformer etwas anders beantwortet. Das Argument lautet: Der Marktkunde soll sich selbst helfen, da er das kann. Beitragsmittel (über die Lohnersatzleistung hinaus) sollen für Marktkunden erst aufgewendet werden, wenn es kritisch zu werden droht. Gleichzeitig ist im Sinne der Vermittlung der Marktkunde der wichtigste Kunde auf der Arbeitnehmerseite. Der beste, der passgenaueste Bewerber ist das Kapital für reputierliche Vermittlungsvorschläge und erfolgreiche Stellenbesetzungen. Die Dienstleistung der BA soll sich bei diesem Kundentyp auf Vermittlungsvorschläge beschränken. Im Alltag sehen sich die Vermittlungsfachkräfte jedoch mit dem Phänomen konfrontiert, dass gerade der Marktkunde besonders qualifizierte Dienstleistungen verlangt (die ihm vom Konzept nicht zugestanden werden). Und schließlich trifft für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gleichermaßen zu, dass die marktfernen, schwächeren Akteure wenn schon nicht leer ausgehen, dann doch zumindest nachrangig bedient werden. Aus der Dienstleistungsperspektive lässt sich demnach zusammenfassend feststellen, dass sich die Ausrichtung des BA-Dienstleistungsportfolios „Vermittlungsberatung“ derzeit nicht hinreichend mit den Kundenbedarfen und -bedürfnissen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu decken scheint.

⁷⁷ Unser Argument wird zum Teil auch von Agenturmitarbeitern geteilt, wie das folgende Zitat belegt: „Nicht jeder große Kunde, der viel Personalbedarf hat, bedarf unserer intensiven Unterstützung, der kleine unter Umständen viel mehr [...]. Die Ausrichtung auf diese kleinen Kunden ist ein Balanceakt.“

2.5.5 Neuausrichtung der Bewerberaktivierung

2.5.5.1 Frühzeitige Meldung und Job-to-Job-Vermittlung

Die Grundintention der SGB-III-Regelungen über die frühzeitige Meldung ist fraglos richtig und wird auch von den Mitarbeitern in den Arbeitsagenturen nicht infrage gestellt. Das anvisierte Ziel der „Hartz-Kommission“, die Vermittlungsfachkräfte durch präventive und proaktive Maßnahmen auf der Nachfrage- und Angebotsseite zu befähigen, den Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung zu befördern (Kommission 2002, S. 82), ist bisher aber noch ein gutes Stück entfernt.

Auch die nach dem Hartz-Bericht (ebd., S. 83) anvisierte umfassende Betreuung findet in der Praxis so nicht statt. In der Regel unterscheidet sich das Erstgespräch bei dem adressierten Personenkreis nicht von einem regulären Erstberatungsgespräch. Ein Folgetermin wird kurz vor Beginn der Arbeitslosigkeit gesetzt. In der Aktionszeit finden zwar Vermittlungstätigkeiten statt, aber zum einen sind die zu vermittelnden Stellen meist kurzfristig zu besetzen, und zum anderen mangelt es an der Mitarbeit der Arbeitsuchenden. Maßnahmen können in der Regel nicht gefahren werden, da der Arbeitsuchende weiterhin seiner Tätigkeit nachgeht und die im Hartz-Bericht anvisierten Mitwirkungspflichten (Freistellungsanspruch, Mitwirkung an der Profilerstellung) des Arbeitgebers so nicht umgesetzt wurden. Ein zusätzliches Problem ist die nach wie vor schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt: Die Verdienstmöglichkeiten der Vermittlungsvorschläge der Agentur liegen zumeist deutlich unterhalb der noch aktuellen Verdienste der Job-to-Job-Kunden und mindern somit die Wechselbereitschaft.

Darüber hinaus impliziert der Meldezeitpunkt für befristet Beschäftigte klassische Implementationsprobleme. Zum einen führt die Meldepflicht zu unnötiger Arbeitsbelastung in den Arbeitsagenturen, da viele Firmen ihre befristet Beschäftigten anschließend doch unbefristet einstellen oder die Befristung verlängern. Zum Zweiten ist die Sanktionsumsetzung blockiert (vgl. Abschnitt 2.4.3.1).

Die Bundesregierung hat auf diese Schwachpunkte reagiert und will im Rahmen eines „Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ (Bundesrats-Drucksache 320/05) den § 37b SGB III deutlich verändern. Danach soll die Verpflichtung, sich frühzeitig arbeitsuchend zu melden, künftig erst drei Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen, es sei denn, der Arbeitnehmer erhält später von der Beendigung Kenntnis. Bei Verstoß gegen die Meldepflicht wird das Arbeitslosengeld nicht mehr gekürzt, sondern eine einwöchige Sperrzeit verhängt. Die frühzeitige Meldepflicht wird auf Personen beschränkt, deren Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis endet.

Mindestens drei Problembereiche bleiben aber auch im Falle eines Inkrafttretens des neuen Gesetzes. Erstens ist die fehlende Mitwirkung der Kunden nach wie vor ein

ungelöstes Hindernis für eine erfolgreiche Implementation; ob eine sanktionsbewehrte Inpflichtnahme Abhilfe schaffen könnte, ist fraglich. Zweitens bleiben zudem die Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber von der etwaigen Gesetzesänderung unberührt. Drittens bleibt auch die Problematik ungelöst, dass die Job-to-Job-Kunden selbst im Falle eines Angebote oft nicht vorzeitig aus ihrem noch bestehenden Beschäftigungsverhältnis aussteigen können.

Aus der Job-to-Job-Regelung könnte in der Zukunft aber durchaus noch eine Erfolgsgeschichte werden, falls die beschriebenen Konstruktionsdefizite durch weitere gesetzliche Änderungen behoben werden und sich außerdem die Arbeitskräftenachfrage deutlich erhöht, was Möglichkeiten für offensiveres Werben der Agenturen mit der Job-to-Job-Klientel eröffnen sollte.

2.5.5.2 Zumutbarkeit

Die Praxis der Arbeitsagenturen belegt, dass den jüngsten Neuregelungen der Zumutbarkeit im Hinblick auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen nur eine unbedeutende Rolle zugewiesen wird. Den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge führt weniger die neue Zumutbarkeit, sondern vielmehr die Einführung des SGB II/Alg 2 zu verstärkten Bewerberbemühungen. Allein durch die Ausweitung der geographischen Zumutbarkeit bei Arbeitslosen die Bereitschaft zur überregionalen Mobilität erhöhen zu können, dürfte sich in der Praxis als wenig taugliche Hoffnung des Gesetzgebers erweisen. Von dieser Regelung nur für sich genommen sind keine hohen Steigerungen der Anzahl von Vermittlungen zu erwarten.

Arbeitsmarktpolitisch kann sich die Regelung, nach der der Arbeitslose nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit annehmen muss, deren Entlohnung dem Arbeitslosengeld entspricht, als Qualifikationsrutsche vor allem für qualifizierte Arbeitslose erweisen. Darüber hinaus fragt sich auch, ob es nicht widersinnig ist, im öffentlichen Diskurs lagerübergreifend auf mehr Qualifikation und Bildung zu setzen, aber in der gesetzlichen Praxis viele bereits Qualifizierte einem erheblichen Entqualifizierungsprozess auszusetzen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Neuregelung auch verfassungsrechtlich nicht unumstritten ist.⁷⁸

⁷⁸ Dabei geht es um die Frage, inwieweit die Neuregelung den Schutzbereich des Grundrechts des Art. 11 GG berührt (Schutz der Freizügigkeit). Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bei Neuregelungen der Zumutbarkeit gab es früher schon. Diskutiert wurde dabei, ob Art. 12 (Berufswahlfreiheit) und Art. 2 (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) verletzt werden. Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Zumutbarkeitsbegriffs vgl. ausführlich Toparkus (1999).

2.5.5.3 Sperrzeiten

Die rechtlichen Reformen und insbesondere die Maßnahmen der Bewerberaktivierung nach dem BA-Rundbrief 55/2003 haben sich in der Sanktionspolitik der BA niedergeschlagen und bis Ende 2003 zu einem merklichen Niveauanstieg bei den Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung eines Jobangebots geführt. Neben dem allgemeinen Anstieg im Niveau ist die Sperrzeitenpolitik regional heterogener geworden, vor allem im Jahre 2003. Der Umgang der Agenturen mit dem Rundbrief 55/2003 unterschied sich zum Teil erheblich. Einige Agenturen sprachen infolge der Umsetzung des Rundbriefs deutlich häufiger Sperrzeiten aus, während andere ihr bisheriges Niveau beibehalten haben. Man kann demzufolge sperrzeitenpolitisch „strenge“ und „milde“ Arbeitsagenturen unterscheiden.

Insgesamt kommt den Rechtsänderungen im Sperrzeitenrecht (Differenzierung der Sperrzeitendauer; Umkehr der Beweislast) den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge nur eine geringe Bedeutung zu. Als Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft steht eindeutig das Instrument Trainingsmaßnahme im Vordergrund. Nach Kundenzentrum-Ansatz und -Qualitätsstandards dürfen Vermittlungsvorschläge nicht zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden (was eine bemerkenswerte Akzentverschiebung zugunsten des Arbeitgebergeschäfts darstellt).⁷⁹ Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebots auf dem ersten Arbeitsmarkt künftig eher als ein Indikator für mangelhafte Umsetzung der Standards der neuen Vermittlungspraxis gelten. Arbeitslose, bei denen die Agenturen Zweifel an ihrer Motivationsbereitschaft hegen, sollen über Trainingsmaßnahmen, zum Teil auch über PSA und ABM „getestet“ werden. Es wäre für eine tiefer gehende Analyse daher von Bedeutung, wenn künftig Sperrzeiten statistisch stärker nach den Gründen differenziert ausgewiesen werden, die aktuelle Datenlage bleibt dazu noch unzureichend.

Sperrzeiten und Zumutbarkeitsregelungen stellen aber in jedem Fall nicht die einzigen Maßnahmen der BA dar, um Leistungsmissbrauch einzudämmen und mangelnden Mitwirkungspflichten (eine Form des „Moral Hazard“) entgegenzutreten (konträr dazu Ullrich 2004, S. 30). Das Nachhalten von Eingliederungsvereinbarungen könnte beispielsweise effektiver sein.

Unter umsetzungspraktischen Gesichtspunkten ziehen Sperrzeiten hohe Transaktionskosten nach sich: Eine hohe Zahl ausgesprochener Sperrzeiten ist in der Regel

⁷⁹ Wie oben in den Abschnitten 2.3.6 und 2.3.8 ausgeführt wurde, sollen Vermittlungsvorschläge nur an geeignete und motivierte Bewerber erfolgen, wobei bei Bewerbern telefonisch vorgeklärt werden soll, ob sie wirklich an dem Angebot interessiert sind. Aus der Perspektive der arbeitgeberorientierten Vermittler ist die mögliche sanktionsbewehrte Nichtmotivation eines theoretisch passenden Bewerberkandidaten absolut nachrangig.

mit vielen Widersprüchen und Klagen gegen die Sanktion verbunden. Dies erhöht die Kosten durch den hohen Verwaltungsaufwand bei Festsetzung und Rücknahme. Um diese Risiken zu mindern, wären passgenauere (zielgruppenspezifische) aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose und handhabbarere, klar definierte Sanktionen zu überlegen (vgl. Wilke 2004). Ersteres wird nunmehr mit den Handlungsprogrammen versucht, Letzteres ist bisher weniger zu erkennen. Die Ausführungsbestimmungen sind langatmig und kompliziert, und mit den „unzureichenden Eigenbemühungen“ ist ein äußerst komplexer Tatbestand hinzugekommen. Aus der Sicht der Praxis wäre es aber von immenser Bedeutung, wenn die Sperrzeitenregelungen klarer und unkomplizierter gefasst würden, um den Arbeitsaufwand zu verringern.

Vom Nachweis von Eigenbemühungen ist auch das Arbeitgebergeschäft unmittelbar berührt (z. B. durch rein formale massenhafte Initiativbewerbungen). Zwischen der Einforderung von Eigenbemühungen und einer konsequenten Arbeitgeber- und Dienstleistungsorientierung ist für die Bundesagentur für Arbeit ein Zielkonflikt angelegt: Forciert sie die Arbeitnehmerkontrollen, senkt sie die Serviceleistungen an Arbeitgeber; achtet sie aber vor allem auf gute Arbeitgeberservicestandards, greift das arbeitnehmerseitige Instrument zum Nachweis der Eigenbemühungen weniger.

3 Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums

3.1 Evaluationsdesign

3.1.1 Überblick

Der Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum (KuZ) liegen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) bis einschließlich Dezember 2004 zugrunde. Die Modellagenturen, die den Gegenstand der Evaluation des KuZ in diesem Zwischenbericht bilden, wurden größtenteils im März 2004 auf KuZ umgestellt. Aus noch darzulegenden Gründen beschränken sich die Analysen in diesem Zwischenbericht auf Bewerberinnen und Bewerber, die in den Jahren 2003 oder 2004 arbeitslos wurden. Der Beobachtungszeitraum endet aus ebenfalls noch zu erläuternden Gründen jeweils im Dezember des entsprechenden Jahres. Er ist damit auf maximal zwölf Monate für Zugänge in Arbeitslosigkeit im ersten Quartal begrenzt und verringert sich im 3-Monats-Rhythmus für die nachfolgenden Zugangskohorten. Deshalb sei an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit auf die *Vorläufigkeit* der in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse hingewiesen. Insbesondere geben die ermittelten KuZ-Effekte, denen wiederum nur ein Beobachtungszeitraum von neun Monaten (siehe Beobachtungszeitraum) zugrunde liegt, lediglich einen ersten Trend wieder. Dieser könnte zudem durch Einführungseffekte überlagert sein, die ggf. erst durch Erweiterung des Beobachtungszeitraums auf das Jahr 2005 sichtbar werden.

Die Wirkungsanalyse des KuZ setzt einen anderen inhaltlichen Akzent als die ansonsten in diesem Bericht versammelten Wirkungsanalysen. Die Schätzung des *durchschnittlichen* Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung ist dabei lediglich der Ausgangspunkt der Analyse. Im Zentrum aber steht die Frage der externen Validität des ermittelten KuZ-Effekts im Hinblick auf dessen Verallgemeinerbarkeit. Untersucht wird, ob und in welcher Weise der KuZ-Effekt je nach Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Das Hauptziel der Wirkungsanalyse des KuZ ist die Identifikation der Rahmenbedingungen, unter denen die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ ggf. zu einer Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Die ökonometrische Analyse erfolgt durch eine ereignisanalytische Mehrebenen-Wirkungsanalyse (Goldstein 1995). Mehrebenenmodelle erlauben die Kombination von Indikatoren zur Charakterisierung der lokalen Arbeitsmarktsituation mit Performanzdaten der Agenturen für Arbeit und individuellen Bewerbermerkmalen; sie sind damit in der Lage, Kontext- und Rahmenbedingungen auf Ebene der Arbeitsagenturen adäquat zu berücksichtigen. Eine weitere Stärke von Mehrebenenmodellen liegt in der Möglichkeit, Kontextbedingungen nicht nur als zusätzliche Regressoren in das

ökometrische Modell aufzunehmen, sondern die durch unbeobachtete Kontexteffekte bedingte Variation der Effektkoeffizienten zu schätzen.

Das Ziel der Analysen ist die Bestimmung des Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit. Untersucht wird erstens, ob und inwieweit die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ zu einer früheren Integration von Bewerbern in den ersten Arbeitsmarkt führt, und zweitens, ob und inwieweit die reformierte Arbeitsvermittlung eine frühere *nachhaltige* Integration in den ersten Arbeitsmarkt bewirkt. Zusätzlich wird – drittens – die Wirkung des KuZ auf die Dauer des Leistungsbezugs ermittelt.

Dieses Kapitel gliedert sich wie folgt: Nach einigen kurzen Erläuterungen zur Datenbasis und nach der Definition der Zielgrößen bzw. Ergebnisvariablen wird über mehrere Abschnitte hinweg schrittweise das Evaluationsdesign und das Vorgehen bei der Auswahl der Treatment- und Kontrollgruppe, der Stichprobenziehung sowie bei der Aufbereitung der Daten dargelegt. Hieran schließen sich im deskriptiven Teil der Auswertungen zunächst Überblickshafte Analysen der Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf Basis der BA-Statistik und der Mikrodaten der IEB an. Im Zentrum steht die Entwicklung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit in den Jahren 2003 und 2004, differenziert nach West- und Ostdeutschland, Geschlecht, Strategietypen der BA sowie individuellen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Qualifikation etc.). Danach gibt zunächst ein deskriptiver Vergleich der zehn Modellagenturen mit zehn Kontrollagenturen erste Aufschlüsse über mögliche Leistungssteigerungen der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Zum Abschluss erfolgt ein Mehrebenenmodell des KuZ-Effekts.

Am aktuellen Datenrand der IEB brechen die Informationen über den weiteren Verbleib der bis dahin immer noch arbeitslosen Bewerber ab, das heißt, die Beobachtungen sind rechtszensiert. Die Schätzungen werden daher mit ereignisanalytischen Methoden vorgenommen, die der (teilweisen) Zensierung der Daten explizit Rechnung tragen. Die durchschnittlichen Verweildauern in Arbeitslosigkeit, Abgangsraten und Überlebensfunktionen werden mit dem Produkt-Limit-Schätzer nach Kaplan und Meier berechnet. Die ökonomische Schätzung des KuZ-Effekts erfolgt mit Mehrebenen-Hazardratenmodellen in diskreter Zeit.

Die ausführliche Dokumentation der Stichprobenziehung, der Eckwerte der realisierten Stichprobe, der Datenbereinigung und -aufbereitung sowie der Auswahl der Kontrollagenturen befindet sich in Anhang B1, ebenso die Erläuterung des Schätzverfahrens der Mehrebenen-Wirkungsanalyse in diskreter Zeit.

3.1.2 Datenbasis

Die *Datenbasis* der Wirkungsanalyse des KuZ bilden Stichproben der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Forschungsdatenzentrums bei der BA am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die IEB speisen sich aus vier Datenquellen,

- der Beschäftigten-Historik des IAB (BeH),
- der Leistungsempfänger-Historik des IAB (LeH),
- der Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) und
- der BA-Geschäftsdatenbasis aus dem Bewerberangebot (ASU/BewA),

die zusammen einen mächtigen Längsschnittdatensatz zur Erforschung von Erwerbsbiographien bilden.

Da die Daten grundsätzlich keine Rückschlüsse auf die Dauer des Verbleibs in selbstständiger Arbeit oder Nichterwerbstätigkeit zulassen, zeichnen die IEB kein vollständiges Bild der Erwerbsbiographien. Zudem weisen sie Lücken am aktuellen Rand auf. Dies gilt insbesondere für die Informationen zu Zeiten abhängiger Beschäftigung aus der BeH, die lediglich bis Ende 2002 vollständig sind. Für das Jahr 2003 beträgt der Füllgrad etwa 85 bis 90 %; für 2004 lagen bei der Ziehung der Stichprobe noch gar keine Daten vor. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufbereitung der IEB-Daten für 2003 und 2004 wurde auf die Informationen aus der BeH verzichtet.

Eine Zusatzerhebung zur Auffüllung der Lücken am aktuellen Datenrand der IEB wurde nicht durchgeführt. Die Wirkungsanalyse des KuZ basiert somit ausschließlich auf den Kontendaten der IEB sowie ausgewählten Zusatzdaten aus coArb/BewA, ELNA, LEH, coSach und MTG (siehe Stichprobenziehung in Anhang B1).

3.1.3 Stichprobe

Aus den Integrierten Erwerbsbiographien wurden nach Quartalen, Arbeitsagenturen und Beginndatum der Arbeitslosigkeit disproportional geschichtete Stichproben des Arbeitslosenbestandes gezogen. Der Ziehungszeitraum umfasste die Quartale I/2003 bis IV/2004. Jeweils die Hälfte der gezogenen Fälle entfiel auf Arbeitslose mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit im betreffenden Quartal (Zugang⁸⁰) und Arbeitslose im

⁸⁰ Im weiteren Verlauf des Kapitels wird die Bezeichnung „Zugang“ durchgängig für Arbeitslose mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit während des jeweiligen Quartals gebraucht. Dabei handelt es sich nicht zwingend um Zugänge in Arbeitslosigkeit im eigentlichen Sinne, da darunter auch Personen fallen, die nach vorübergehender Unterbrechung erneut als arbeitslos registriert sind (vgl. zu möglichen Unterbrechungsgründen ANBA 2003, S. 48).

Quartal mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit vor dem betreffenden Quartal (Bestand zu Quartalsbeginn). Die Fallzahl belief sich in der ersten Gruppe von Arbeitsagenturen (10 Modellagenturen und 13 [teilweise alternative] Vergleichsagenturen) auf 800 Fälle pro Quartal und Agentur, in der zweiten Gruppe (21 Arbeitsagenturen der ersten Welle der Umsetzung des KuZ und 28 [teilweise alternative] Vergleichsagenturen) auf 400 Fälle und schließlich in der dritten Gruppe, die alle anderen Arbeitsagenturen umfasste, auf 200 Fälle pro Quartal und Arbeitsagentur. Insgesamt beinhaltete die Bruttostichprobe 476.800 Fälle (59.600 pro Quartal). Dies entspricht über alle Schichten hinweg etwa einer 1%-Stichprobe des Bestands eines jeden Quartals (ca. 6 Mio. Fälle). Die realisierte Stichprobe nach Aufbereitung der IEB-Daten umfasst 372.703 Fälle. Der Unterschied zwischen der Brutto- und Nettostichprobe ergibt sich insbesondere aus dem Zusammenfassen von Episoden und der Definition von Zugängen in Arbeitslosigkeit, die in der Bruttostichprobe auch Wiedereintritte nach Krankheiten, Sperrzeiten etc. enthält, was in der Nettostichprobe nicht der Fall ist. (zu Details zur Stichprobenziehung, zur Datenaufbereitung und zur realisierten Stichprobe inkl. Grundauszählung siehe Anhang B1.)

3.1.4 Gewichtung

Das Stichprobendesign führt dazu, dass „kleinere“ Agenturen (mit geringerem Arbeitslosenbestand) überrepräsentiert und große Agenturen unterrepräsentiert sind. Um vor allem bei der deskriptiven Analyse der Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt repräsentative Ergebnisse zu erhalten, werden die Stichproben eines jeden Quartals durch Gewichtung an die IEB-Randverteilungen angepasst, differenziert nach Arbeitsagenturen und dem jeweiligen Verhältnis von Zugängen im Quartal und Bestand zu Quartalsbeginn sowie Alter und Geschlecht. Dies erfolgte auf Basis der nach Quartalen differenzierten Auszählung der Merkmale Geschlecht, Altersklassen und Arbeitsagentur der IEB-Grundgesamtheit sowie auf Basis von BA-Daten zur Bestimmung des Verhältnisses von Zugang im Quartal und Anfangsbestand in den Arbeitsagenturen (definiert als Bestand am Ende des letzten Monats des vorigen Quartals). Die Gewichte wurden standardisiert mit Mittelwert 1 und nach oben (5) und unten (0,2) begrenzt. Die Gewichte sowie die IEB-Randverteilungen und die gewichteten Randverteilungen der Stichproben sind in Anhang B1 dokumentiert.

Für die Wirkungsanalyse KuZ war eine Anpassung der Daten an die Randverteilungen nicht notwendig. Zur Schätzung des KuZ-Effekts musste lediglich die Anzahl der für jedes Quartal beobachteten Fälle in den Modell- und jeweiligen Kontrollagenturen gleich sein. Die Fallzahlen wurden für alle Analysen durch eine geringfügige Gewichtung der Daten vereinheitlicht (siehe Anhang B1).

3.1.5 Definition der Zielgrößen/Ergebnisvariablen

Die Wirkungsanalyse des KuZ bezieht sich gemäß des in der Einleitung zu diesem Kapitel skizzierten Gegenstandes der Evaluation auf folgende Zielgrößen:

- Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre bzw. ungeforderte Beschäftigung. Der Abgang in reguläre Beschäftigung ist definiert als Abgänge in Erwerbstätigkeit ohne PSA, ABM, SAM und BSI; Abgänge in ungeforderte Erwerbstätigkeit schließen darüber hinaus Abgänge in Erwerbstätigkeit, die mit Lohnkostenzuschüssen, Existenzgründungszuschüssen oder Übergangsgeld gefördert wurden, aus;
- die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt, definiert als Abgänge in reguläre bzw. ungeforderte Erwerbstätigkeit mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten; und schließlich
- den Abgang aus dem Leistungsbezug von arbeitslosen Alg- oder Alhi-Beziehern. Endet eine Arbeitslosigkeitsepisode, ohne dass der Leistungsbezug ebenfalls endet, wird die entsprechende Episode zum Ende der Arbeitslosigkeitsepisode zensiert.

Aufgrund der Unvollständigkeit der BeH-Daten und des Verzichts auf eine Zusatzbefragung (s. o.) ergeben sich einige Beschränkungen bei der Definition der Zielgrößen. Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre und ungeforderte Erwerbstätigkeit müssen aus den in der IEB berichteten Abgangsgründen rekonstruiert werden.

Die Ermittlung der *nachhaltigen* Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt lässt sich aus denselben Gründen lediglich in approximativer Form modellieren. Eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird in jenen Fällen vermutet, in denen Bewerber aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit abgehen und im Anschluss daran länger als sechs Monate *nicht* als arbeitslos und arbeitsuchend registriert sind. Dies führt tendenziell zu einer Überschätzung der nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, da Abgänge aus Erwerbstätigkeit in *Inaktivität* nicht identifizierbar sind. Kompensiert wird dies möglicherweise durch die analoge Unterschätzung der nachhaltigen Eingliederung durch Abgänge aus Arbeitslosigkeit in kurzzeitige Inaktivität mit nachfolgender Arbeitsaufnahme – die ebenfalls unsichtbar bleiben.

Wegen des kurzen Beobachtungszeitraums (siehe Abschnitt 3.1.9) wird die Analyse der nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt erst Gegenstand des Endberichts sein.

3.1.6 Die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment

Die reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum (KuZ) wird stufenweise zunächst in zehn Modellagenturen und dann in insgesamt neun Wellen nach und nach in die Praxis umgesetzt. Mit Ausnahme der Arbeitsagentur Heilbronn, in der das KuZ bereits im Oktober 2003 „ans Netz“ ging, wurden die Modellagenturen im Laufe des ersten Quartals 2004 umgestellt. Im vierten Quartal 2004 folgten die Agenturen der ersten Welle.

Das Treatment „reformierte Arbeitsvermittlung im neuen KuZ“ wird definiert als die Gesamtheit der in Kapitel 2 beschriebenen Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ einschließlich aller dazugehörigen Instrumente und Maßnahmen im KuZ. Somit ist das Treatment KuZ nur vollständig, wenn die Bewerber den gesamten Vermittlungsprozess des KuZ durchlaufen. Die *Treatmentgruppe* beschränkt sich daher auf *Zugänge in Arbeitslosigkeit* nach Einführung des KuZ.

Die Ergebnisvariable von Individuum i zum Zeitpunkt t mit KuZ-Treatment sei Y_{it}^1 , die Ergebnisvariable desselben Individuums ohne KuZ-Treatment Y_{it}^0 . Der daraus folgende KuZ-Effekt für Individuum i sei $Y_{it}^1 - Y_{it}^0$. Der durchschnittliche KuZ-Effekt für Bewerber in Kundenzentren ist somit definiert als

$$E(Y_{it}^1 - Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1), \quad (1)$$

mit $\text{KuZ}=1$ für die Modellagenturen. Das Evaluationsproblem besteht in unserem Fall darin, dass $E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1)$ nicht direkt messbar ist. Gesucht ist also eine geeignete Kontrollgruppe, mit deren Hilfe sich die kontrafaktische Zielgröße berechnen lässt.

Die angestrebte Wirkungsanalyse des KuZ hat gegenüber der Evaluation von anderen Instrumenten und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik einige Besonderheiten aufzuweisen. Da seit Einführung in den Modellagenturen alle Bewerber dem KuZ-Treatment unterzogen wurden, stellen mögliche Selektionsverzerrungen durch nicht zufällige *individuelle* Zuweisung des Treatments im Rahmen der KuZ-Evaluation kein Problem dar. Genauso wenig sind auf Seiten der Bewerber Programmantizipations-effekte zu erwarten. Allerdings muss aus demselben Grund auf Bewerber aus vergleichbaren anderen Agenturbezirken als Kontrollgruppe zurückgegriffen werden.

3.1.7 Auswahl der Kontrollagenturen

Zur Evaluation der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ werden zwei alternative bzw. sich ergänzende Kontrollgruppendesigns gewählt:

1. der Vergleich der Abgangsraten von Bewerbern aus Modellagenturen mit Bewerbern aus allen anderen Agenturen und
2. der Vergleich von Bewerbern aus Modellagenturen mit Bewerbern aus möglichst ähnlichen Vergleichsagenturen.

Dieses Verfahren hat Vorbilder in anderen Evaluationsstudien (etwa Blundell et al. 2003). Für den Endbericht ist die Erweiterung der Treatmentgruppe auf Bewerber aus den Agenturen der ersten Welle geplant.


Beide Varianten des Kontrollgruppendesigns machen sich die stufenweise Einführung des Kundenzentrums zunutze, die unter bestimmten Bedingungen als natürliches Experiment bewertet werden kann – nämlich dann, wenn die Auswahl der Modellagenturen exogenen Kriterien unterlag, so dass keine (selbst-)selektionsbedingten Verzerrungen bei Evaluationsvariante 1 zu erwarten sind (Meyer 1995). Gegen die Annahme eines natürlichen Experiments spricht, dass die Modellagenturen nach geographischen (West- und Ostdeutschland) und inhaltlichen Gesichtspunkten – Verteilung der Modellagenturen über verschiedene BA-Strategietypen (Blien et al. 2004) hinweg – ausgewählt wurden und darüber hinaus Selbstselektion (Heckman 1979) vermutet werden kann. Daher ist ein Kontrollgruppendesign mit gematchten Modellagentur-Kontrollagentur-Paaren (Variante 2) dem einfachen Vergleich Modellagenturen vs. alle anderen Agenturen (Variante 1) vorzuziehen. Letzteres wird lediglich Grundlage einer Alternativrechnung im Endbericht sein.

Die mit der nicht zufälligen Auswahl der Modellagenturen vermutlich einhergehenden Selektionsverzerrungen haben ihre beobachtbare Basis in der unterschiedlichen Struktur der Arbeitslosigkeit vor Ort, d. h. einer nicht ohne weiteres vergleichbaren Zusammensetzung der Bewerber in der Treatment- und Kontrollgruppe. Hinzu kommen die makroökonomischen Rahmenbedingungen vor Ort, die sich im Mittel erheblich auf die individuellen Abgangsraten auswirken.

Die Kontrollagenturen müssen deshalb vor allem im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen mit den Modellagenturen vergleichbar sein. Die Kontrollagenturen wurden auf Basis von Arbeitsmarktindikatoren (Abgangsraten in Beschäftigung, Arbeitslosenquote), der sozio-demographischen Zusammensetzung des Arbeitslosenbestandes (der jeweilige Anteil von Bewerbern ohne Ausbildung, ohne deutsche Staatsangehörigkeit, der Anteil von Bewerbern unter 25 Jahren, über 50 Jahren sowie von Bewerbern mit gesundheitlichen Einschränkungen) und schließlich demographischer und geographischer Charakteristika der Arbeitsagenturen bestimmt. Die Distanzen wurden mithilfe einer kategorialen Haupt-

komponentenanalyse berechnet. Eine detaillierte Beschreibung der Auswahl der Kontrollagenturen befindet sich in Anhang B1. Tabelle 3.1-1 zeigt die den Modellagenturen zugeordneten Kontrollagenturen.

Tabelle 3.1-1: Modell- und Kontrollagenturen

	
Modell-Agenturen	Kontrollagenturen
Westdeutschland	
Augsburg	Aalen
Bremerhaven	Wilhelmshaven
Essen	Bochum
Heilbronn	Karlsruhe
Mainz	Darmstadt
Marburg	Fulda
Ostdeutschland	
Annaberg	Plauen
Eberswalde	Neubrandenburg
Halle	Jena
Schwerin	Magdeburg

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Wirksamkeit der Instrumente, Arbeitspaket 1a: „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht Juni 2005

Bei der Auswahl der Kontrollagenturen wurden Unterschiede bei der Umsetzung des SGB II auf der Ebene der Arbeitsagenturen nicht berücksichtigt. Dies stellt für die mit diesem Bericht vorgelegte Wirkungsanalyse KuZ kein substantielles Problem dar, wohl aber nach der Erweiterung des Beobachtungszeitraums auf das Jahr 2005. Die Modalitäten der praktischen Ausgestaltung des SGB II sind sehr heterogen. Zudem weicht ihre jeweilige zeitliche Umsetzung in die Praxis auf Ebene der Arbeitsagenturen teilweise erheblich voneinander ab. Daraus ergeben sich mit Beginn des Jahres 2005 (temporär) sehr unterschiedliche Bedingungen in den Kundenzentren, je nachdem, ob bzw. ab wann die Betreuung des Personenkreises, der unter das SGB II fällt, nicht mehr in den Kundenzentren stattfindet. Eine geeignete Kontrolle dieser Rahmenbedingungen muss in der Wirkungsanalyse KuZ, die Daten aus dem Jahr 2005 einschließt, erfolgen.

3.1.8 Identifikation des KuZ-Effekts

Die Auswahl der Kontrollagenturen hat zu einer guten Anpassung der berücksichtigten Arbeitsmarktindikatoren X in den Modell- und Kontrollagenturen geführt (siehe Anhang B1). Unter der Annahme bedingter Unabhängigkeit (ABU) eliminiert die Vergleichbarkeit von Modell- und Kontrollagenturen in Bezug auf X die Selektionsverzerrungen auf der Ebene der Arbeitsagenturen, so dass

$$E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1, t=1, X) = E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=0, t=1, X), \quad (2)$$

was in unserem Zusammenhang bedeutet, dass die durchschnittlichen bedingten Abgangsraten (nach Einführung des KuZ 2004) in den Modellagenturen bei Abwesenheit des Treatments gleich den durchschnittlichen Abgangsraten in den Kontrollagenturen sind.

Durch die Erweiterung der Perspektive auf zwei Zeitpunkte t_1 nach Einführung und t_0 vor Einführung des KuZ kann die ABU dahingehend eingeschränkt werden, dass

$$E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1, t=1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1, t=0, X) = \quad (3)$$

$$E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=0, t=1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=0, t=0, X).$$

Dies bedeutet für den Fall der KuZ-Wirkungsanalyse, dass in Abhängigkeit von X die Differenz der mittleren Abgangsraten nach Umstellung (t_1) und vor Umstellung der Modellagenturen auf KuZ (t_0) in den Modellagenturen *bei Abwesenheit des Treatments* gleich der Differenz der mittleren Abgangsraten in den Kontrollagenturen sind, also die Differenz der mittleren Abgangsraten der Modell- und Kontrollagenturen zeitinvariant und linear ist. Daraus lässt sich der konditionale Differenz-von-Differenzen (DvD)-Schätzer

$$\text{ATT} = E(Y_{it}^1 \mid \text{KuZ}=1, t=1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=0, t=1, X) - \quad (4)$$

$$[E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1, t=0, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=0, t=0, X)]$$

(average treatment effect on the treated) ableiten.

Die Implementation des DvD-Schätzers in die Mehrebenen-Hazardraten-Modelle erfolgt durch den Interaktionsterm $v_t \times v_{\text{KuZ}}$ der Variablen v_{KuZ} mit $\text{KuZ}=1$ für die Modell- und $\text{KuZ}=0$ für die Kontrollagenturen sowie v_t mit $v_t=1$ für die Beobachtungsperiode vor Umstellung und $v_t=0$ für die Beobachtungsperiode nach Umstellung der Modellagenturen.

Bei gegebenen zeitinvarianten Differenzen zwischen Modell- und Kontrollagenturen hat der konditionale DvD-Schätzer gegenüber dem einfachen Differenzenschätzer den Vorteil, auch Selektionsverzerrungen aufgrund unbeobachteter Heterogenität zu eliminieren. Dies impliziert u. a., dass die mittleren Abgangsraten in den Modell- und Kontrollagenturen in gleicher Weise auf Änderungen des globalen makro-ökonomischen Umfelds reagieren und die Arbeitsmarktlage in den einzelnen Modell- oder Kontrollagenturen keinen isolierten Veränderungen (etwa durch Arbeitsmarktschocks auf lokaler Ebene) unterliegt.

Neben der zentralen Annahme zeitinvarianter Differenzen ist der konditionale DvD-Schätzer des KuZ-Effekts unter der Bedingung identifiziert, dass v_t und v_{KuZ} und damit $v_t \times v_{KuZ}$ unabhängig von den beobachteten Indikatoren X sind. Zusätzliche identifizierende Annahmen resultieren aus den Modellannahmen der Hazardrate-Modelle zur Ermittlung des KuZ-Effekts.

3.1.9 Beobachtungszeitraum

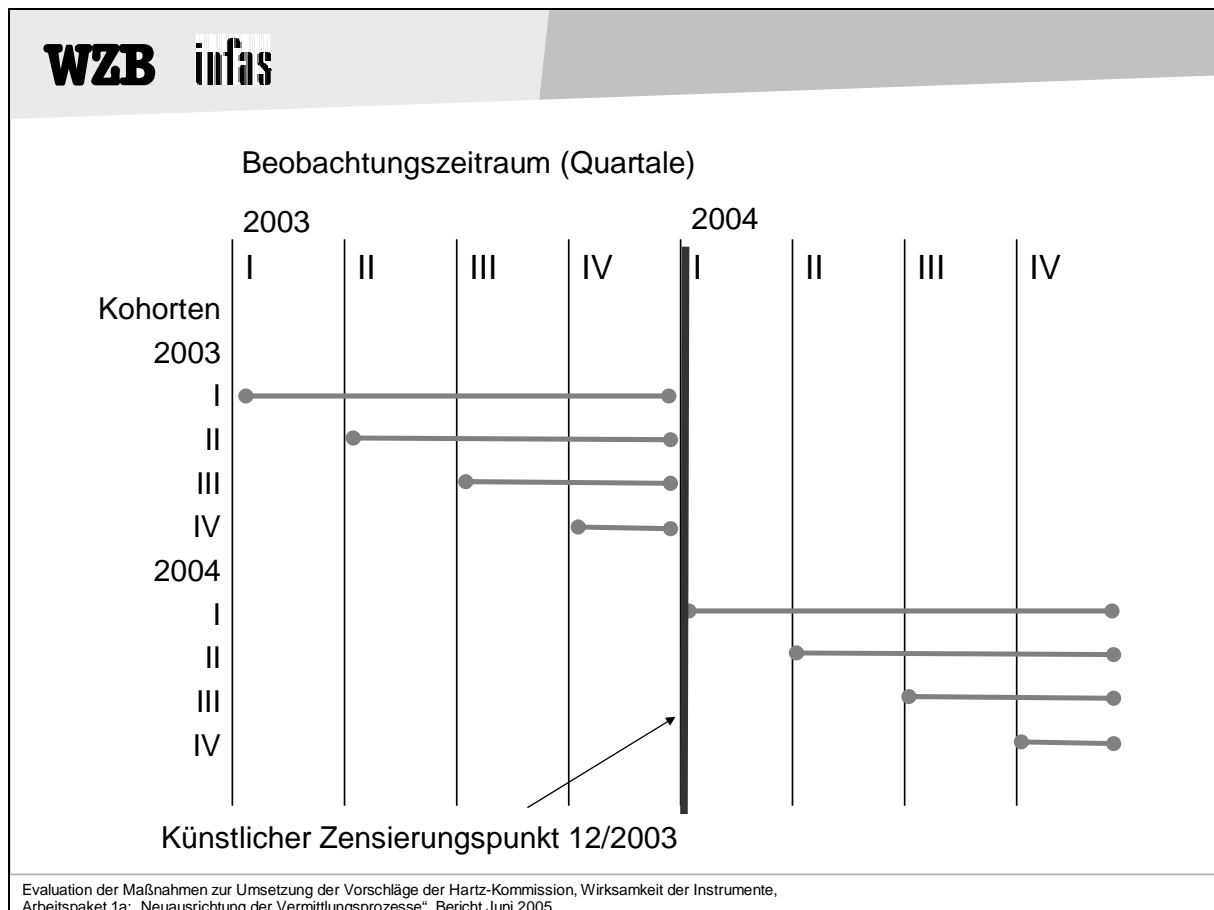
Der aktuelle Rand der zum Zeitpunkt des Zwischenberichts zur Verfügung stehenden Daten ist Dezember 2004. Der Beobachtungszeitraum der gezogenen Zugangs- und Bestandskohorten der Quartale I/2003 bis IV/2003 ist um ein Jahr länger als der Beobachtungszeitraum der analogen Kohorten aus dem Jahr 2004. Damit die Daten für 2003 und 2004 vergleichbar sind, wurden die über den 31.12.2003 hinausgehenden Arbeitslosigkeitsepisoden zum Jahreswechsel künstlich zensiert (vgl. Abb. 3.1-1). Damit ist sichergestellt, dass die quartals- bzw. seasonspezifische Selektivität der Struktur der Zugangskohorten⁸¹ sowie saisonale Schwankungen der Abgangsraten in beiden Jahren konstant gehalten werden. Der maximale Beobachtungszeitraum für Zugänge in Arbeitslosigkeit beträgt somit zehn bis zwölf Monate für die Stichproben aus dem ersten Quartal und lediglich ein bis drei Monate für die Stichproben aus dem vierten Quartal.

Aufgrund der (künstlichen) Zensierung zum Jahresende geben die Schätzungen der Abgangsraten und Survivorfunktionen umso weniger die mittleren Werte für die Zugangskohorten der Jahre 2003 und 2004 wieder, je weiter die Prozesszeit voranschreitet. Nach drei Monaten geht keine Beobachtung des vierten Quartals des jeweiligen Jahres in die Schätzungen ein usw. Die *absoluten* Werte der Abgangsraten und Survivorfunktionen sind verzerrt, weil von den Zugangskohorten der Quartale I und II dominiert und daher nicht für die betrachteten Jahre als Ganzes repräsentativ.

⁸¹ Etwa aufgrund witterungsbedingter Kündigungen im Baugewerbe und der Tourismusbranche etc.

Unter der Annahme, dass die Verzerrungen konstant sind, ist ein sinnvoller Vergleich der Jahre 2003 und 2004 dennoch möglich.

Abbildung 3.1-1: Beobachtungszeiträume nach Quartalen



Um den konditionalen DvD-Schätzer ATT des KuZ-Effekts berechnen zu können, müssen für die Treatment- und die Kontrollgruppe Informationen für die Zeiträume vor und nach Einführung des KuZ vorliegen. Insgesamt handelt es sich bei der Ermittlung des KuZ-Effekts um einen Vergleich von vier distinkten Personengruppen: der Zugangskohorten vor und nach Einführung des Kundenzentrums in den Modell- und Kontrollagenturen. Die Modellagenturen wurden mit Ausnahme von Heilbronn zum Quartal II/2004 (Heilbronn: IV/2003) auf Kundenzentrum umgestellt. Um bei der Wirkungsanalyse KuZ Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Gruppenzusammensetzungen und etwaige damit einhergehende saisonale Schwankungen der Abgangsraten (z. B. durch mehr oder weniger Wiedereinstellungen beim gleichen Arbeitgeber) auszuschließen, wurden die Quartalsstichproben I/2003 und I/2004 von der Analyse ausgeschlossen, da sie beide zum Zeitraum *vor* Einführung des KuZ gehören. Analog dazu wurden für das Modell-Kontrollagentur-Paar Heilbronn und Karlsruhe die Quartale IV/2003 und IV/2004, die beide in den Zeitraum *nach* Einführung KuZ fallen, nicht berücksichtigt. Der Beobachtungszeitraum beschränkt sich so-

mit auf maximal neun Monate für Zugänge in Arbeitslosigkeit im ersten Quartal nach Einführung des KuZ und verringert sich für die nachfolgenden Zugangskohorten um jeweils drei Monate. Die o. g. Einschränkungen bei der Interpretation der Überlebensfunktionen und Abgangsraten gelten entsprechend auch für die deskriptiven Analysen.

Abschließend sei betont, dass die durch den kurzen Beobachtungszeitraum bedingten Einschränkungen lediglich für die Ergebnisse des Zwischenberichts gelten. Sie sind nach Ausweitung des Beobachtungszeitraums auf das Jahr 2005 weitgehend hinfällig.

3.1.10 Verdrängungs- und Einführungseffekte

Gleichgewichteffekte liegen dann vor, wenn ein Arbeitsmarktprogramm neben der Treatmentgruppe auch andere Personengruppen beeinflusst. Sie können wegen der partialanalytischen Perspektive von Evaluationsforschungen jedoch nicht ohne weiteres identifiziert werden. Im schlechtesten Fall hat das jeweils zu evaluierende Arbeitsmarktprogramm sogar Auswirkungen auf die Kontrollgruppe (siehe Smith 2000 für eine Übersicht). Im Falle der KuZ-Evaluation wäre eine Verzerrung der Ergebnisse durch *Verdrängungseffekte* zumindest denkbar, wenn auch nicht sehr wahrscheinlich, falls eine verbesserte Arbeitsvermittlung dazu führen würde, dass Bewerber aus Modellagenturen Bewerber aus Kontrollagenturen im Pendelbereich verdrängen, indem sie die Arbeitsplätze besetzen, die ansonsten die Bewerber in den Kontrollagenturen eingenommen hätten. Dies ist eine Schwäche des hier verfolgten Ansatzes, Kontrollagenturen mit möglichst großer geographischer Nähe auszuwählen, sie wird aber durch den *Vorteil* der Auswahl geographisch naher Kontrollagenturen aufgewogen. Dieser besteht insbesondere darin, dass die regionale Wirtschaftsentwicklung in der Treatment- und Kontrollgruppe konstant gehalten wird.

Wesentlich wahrscheinlicher ist es, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ *in der Einführungsphase* Verdrängungseffekte zwischen Bewerbergruppen zur Folge haben könnte. Die starke Ausrichtung der Beratung auf Neukunden (Näheres siehe Abschnitt 2.1.2.3) könnte u. U. dazu führen, dass der Altbestand an Arbeitslosen zugunsten der Neuzugänge nach Einführung KuZ vernachlässigt wird. Das ist ggf. lediglich ein vorübergehendes Phänomen bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Bewerberangebot nur noch aus Personen besteht, die *nach* Einführung KuZ arbeitslos wurden. Da der Beobachtungszeitraum der Wirkungsanalyse KuZ in der Einführungsphase liegt, wird zur Quantifizierung des Verdrängungseffekts zwischen Bewerbergruppen eine Vergleichsberechnung des KuZ-Effekts auf Basis des Arbeitslosenbestandes zum Zeitpunkt der Einführung des KuZ angestellt. Dies wird Gegenstand des Endberichts sein.

Nicht auszuschließen sind ferner negative Einführungseffekte aufgrund der eventuell vorübergehend verringerten Effizienz der Arbeitsvermittlung während der Umstellung auf das KuZ und der Einarbeitung in die umfassend neu ausgerichtete Arbeitsvermittlung. Auch aus diesem Grund liegen belastbare Ergebnisse der Wirkungsanalyse KuZ unter Einbeziehung der Daten für das Jahr 2005 erst zum Endbericht vor.

3.2 Zwischenergebnisse

3.2.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Bericht enthaltenen Analysen beschränken sich auf Abgänge in reguläre Beschäftigung der vier Quartals-Zugangskohorten eines jeden Jahres. Damit bleibt der Bestand zu Jahresbeginn unberücksichtigt, was *bezogen auf den Gesamtbestand* zu einer Überschätzung der Abgangsraten der Jahre 2003 und 2004 führt. Im Endbericht werden die Analyse der Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und die Wirkungsanalyse des KuZ um Abgänge in ungeforderte Beschäftigung, Abgänge aus Leistungsbezug und die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt für Zugangskohorten und Anfangsbestände eines jeden Jahres bzw. Quartals erweitert.

Eine gepoolte Analyse von Zugängen und Beständen ist aus inhaltlichen bzw. methodischen Erwägungen wenig sinnvoll. Die Berücksichtigung des Anfangsbestandes zu Jahrebeginn „kontaminiert“ die auf Basis der Dauer der Arbeitslosigkeit geschätzten Ergebnisse für das jeweils betrachtete Jahr mit der Situation am Arbeitsmarkt vergangener Jahre. Befinden sich viele Langzeitarbeitslose im Anfangsbestand, sinken die mittleren Abgangsraten. Würde das Beginndatum der Arbeitslosigkeit künstlich auf Anfang des Jahres gesetzt, wären verzerrte Ergebnisse wegen der unstrittigen Zeitabhängigkeit⁸² der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung die Folge. Die Analysen des Gesamtbestandes im Endbericht werden deshalb nach der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres bzw. Quartals (je nach Fragestellung) geschichtet. Zugänge wären dann die Gruppe mit der geringsten bisherigen Dauer, nämlich 0 Monate.

⁸² Zeitabhängigkeit (worauf auch immer sie letztendlich zurückzuführen ist) bedeutet, dass die Abgangsraten mit Voranschreiten der Prozesszeit, d. h. mit voranschreitender Dauer der Arbeitslosigkeit, variieren. Typischerweise steigen die Abgangsraten in den ersten Monaten an und sinken dann langsam auf sehr niedriges Niveau. Ab einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit wird es immer schwerer, wieder eine Beschäftigung zu finden.

Bei Daten mit abbrechenden Beobachtungen, d. h. rechtszensierten Fällen, sind, wie in Anhang C dargelegt, ereignisanalytische Auswertungstechniken die adäquate Methode. Das bevorzugte Maß der Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in einen definierten Zielzustand ist die Medianverweildauer, berechnet nach dem Kaplan-Meier-Verfahren. Bei der Wirkungsanalyse des KuZ werden im deskriptiven Teil Medianverweildauern und das relative Risiko von Bewerbern aus Kundenzentren, in reguläre Beschäftigung abzugehen, geschätzt.

Wegen der Kürze des Beobachtungszeitraums können Medianverweildauern in diesem Bericht allerdings noch nicht ausgewiesen werden, da sie in fast allen Fällen erst mehr als sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Beheftsmäßig wird deshalb, einem Schnappschuss gleich, die geschätzte Überlebensfunktion (Survivorfunktion) zum Zeitpunkt 6, d. h. sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit, angegeben. Die Überlebensfunktion $G(t)$ (siehe Anhang C) schätzt den Anteil der Bewerberinnen und Bewerber, die bis zu einem gegebenen Zeitpunkt t *noch* nicht in Beschäftigung abgegangen sind (Blossfeld & Rohwer 1996). Umgekehrt kann man daraus auch den Anteil der Bewerberinnen und Bewerber berechnen, die bis zum Zeitpunkt t abgegangen sind. Die Überlebensfunktion ist die Grundlage zur Berechnung der Medianverweildauer, die der Verweildauer derjenigen Beobachtung entspricht, die das obere vom unteren Quantil bei $G(t) = 0.5$ trennt. Die Teststatistik auf Gleichheit der Survivorfunktionen beruht auf dem logrank (Savage)-Test. Der Vergleich wurde auf den Zeitraum der ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit beschränkt.

3.2.2 Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 bis 2004

Das Niveau der Arbeitslosigkeit ist eine Funktion aus Zugängen in und Abgängen aus Arbeitslosigkeit. Beim Vergleich von Abgangsraten und darauf aufbauender Schlussfolgerungen ist deshalb Vorsicht angebracht. Abgangsraten sollten immer auch im Lichte der Zugänge in Arbeitslosigkeit interpretiert werden.

Zwei mehr oder weniger konstruierte Beispiele zur Illustration:

1. Weniger regulierte Arbeitsmärkte haben, alles andere gleich, eine höhere Umschlagsrate (*turnover*) auf dem Arbeitsmarkt als stärker regulierte Arbeitsmärkte, d. h. mehr Bewegung und damit im Mittel höhere Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit. Vergleicht man nun lediglich das Niveau der Abgangsraten, ohne die Zugänge zu berücksichtigen, besteht die Gefahr, unzulässige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Arbeitsmarktlage als Ganzes zu ziehen.

2. Es ist durchaus möglich, dass bei schlechter werdender Arbeitsmarktlage die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nicht etwa sinken, sondern steigen. Dies kann ggf. mit zunehmender Bewegung am Arbeitsmarkt oder aber mit der Struktur der Zugänge in Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Bei steigenden Zugängen ist die Zusammensetzung der Gruppe der Zugänge möglicherweise weniger selektiv, da nicht nur die sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes, sondern auch Personen mit guten Wiederbeschäftigungschancen arbeitslos werden.⁸³

Um mögliche Veränderungen von Niveau und Struktur der Zugangskohorten sichtbar zu machen, werden den folgenden Analysen ausgewählte Kennzahlen der BA-Zugangsstatistik vorangestellt.

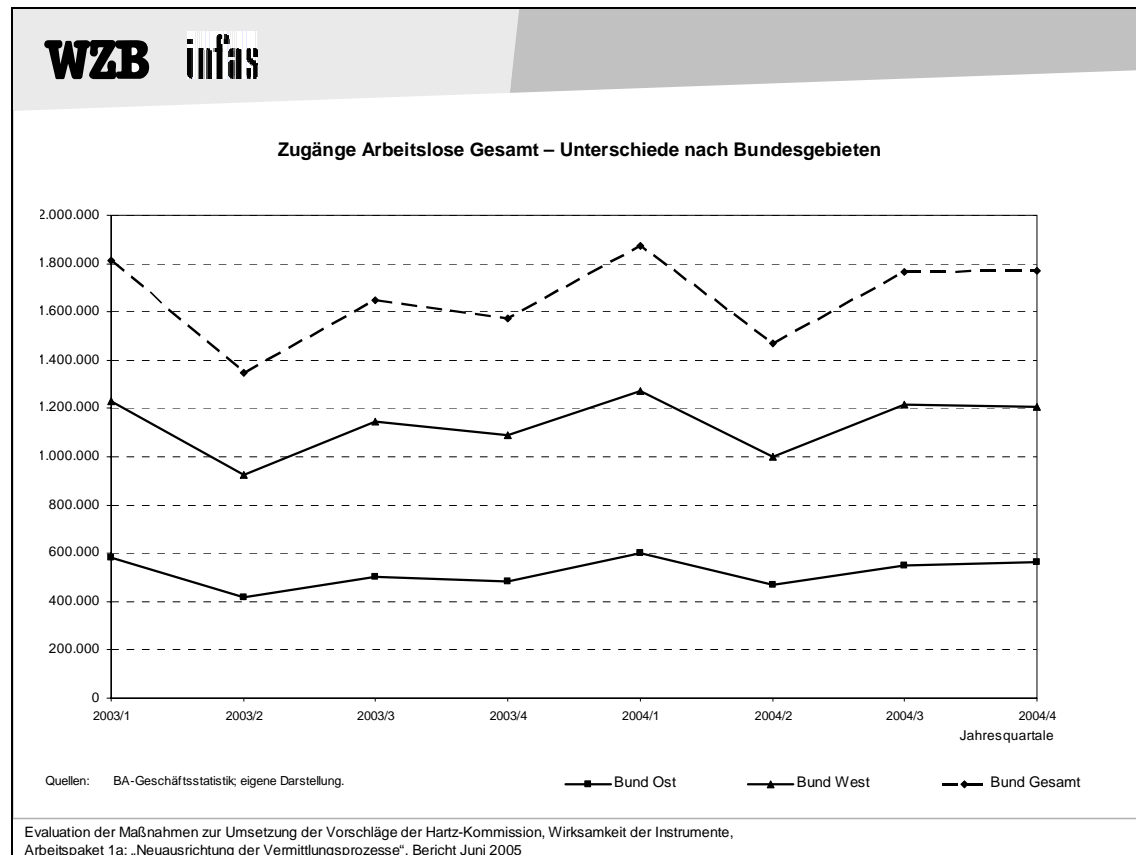
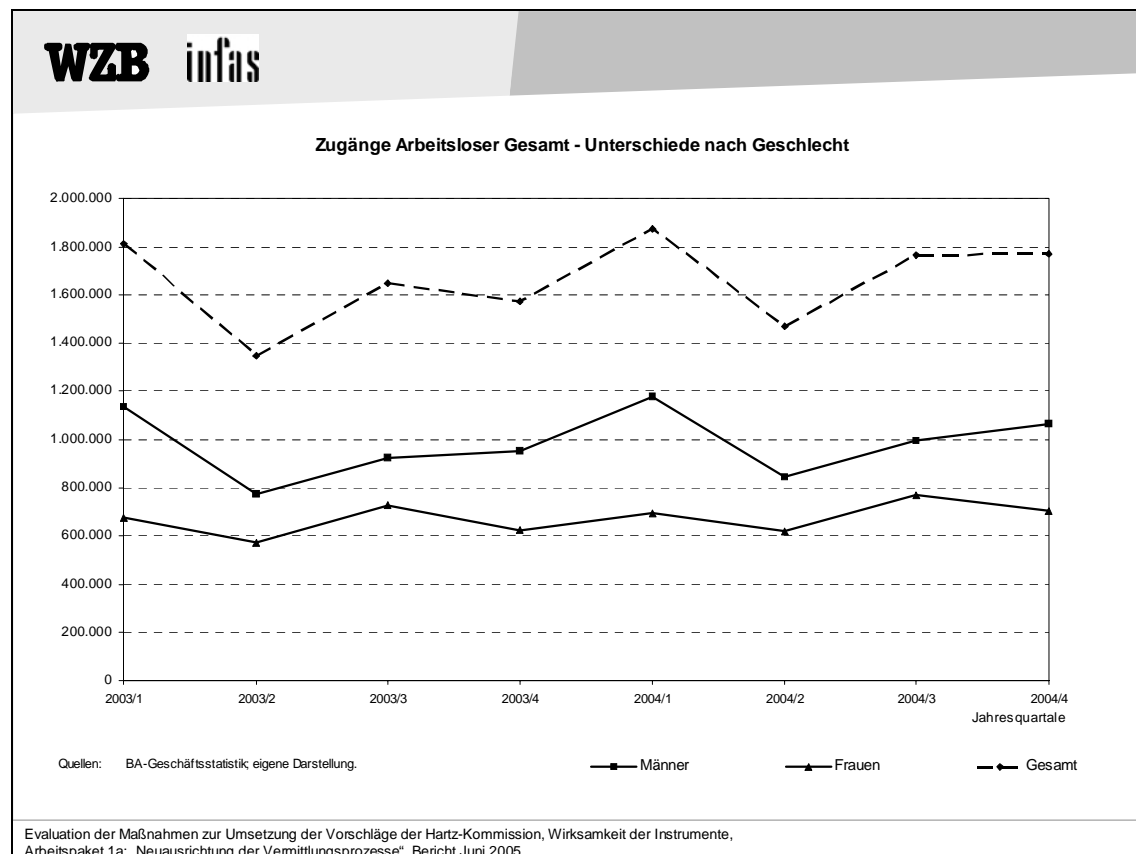
Zugänge in Arbeitslosigkeit

Zugänge in Arbeitslosigkeit finden aus unterschiedlichen Gründen statt. In den hier berichteten Zahlen sind Zugänge aus Erwerbstätigkeit, aus Ausbildung sowie aus Nichterwerbstätigkeit enthalten.⁸⁴ Abbildung 3.2-1 verdeutlicht, dass in den Jahren 2003 und 2004 pro Quartal zwischen ca. 1,4 und 1,9 Mio. Eintritte in Arbeitslosigkeit stattgefunden haben. Abgesehen von dem erwartbaren saisonalen Muster hat die Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit 2004 im Vergleich zum Vorjahr leicht zugenommen. Der Anstieg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in den Quartalen II und IV die Zugänge nicht im selben Maße (saisonal) rückläufig waren wie im Vorjahreszeitraum.

⁸³ Das soll nun nicht heißen, dass es besser wäre, sich auf die Analyse von Beständen zu konzentrieren. Die Komplexität der Interpretation von Abgangsraten wird dadurch aufgewogen, dass sie in der Lage sind, die Dynamik, mithin die Bewegung oder Verkrustung von Arbeitsmärkten, aber auch das Ausmaß sich verfestigender Arbeitslosigkeit adäquat abzubilden. Deswegen ist der Fokus auf Abgangsraten insbesondere auch im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung sinnvoll. Denn schließlich geht es aus zwei zentralen Gründen darum, die *Dauer* der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Verkürzt sich die Dauer der Arbeitslosigkeit, sinkt ceteris paribus das Niveau der Arbeitslosigkeit. Wichtiger noch ist, dass eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit mehr Bewerber vor Langzeitarbeitslosigkeit und den damit zusammenhängenden negativen Folgen für ihre Wiederbeschäftigungschancen bewahrt.

⁸⁴ Zur Kategorie „Erwerbstätigkeit“ zählen: Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt; am zweiten Arbeitsmarkt; kurzfristige Beschäftigung; Selbständigkeit und Mithelfende; sonstige bzw. nicht näher angegebene Erwerbstätigkeit. „Ausbildung“ umfasst: Schule/Studium/sonstige schulische Ausbildung; abgeschlossene; nicht abgeschlossene betriebliche Ausbildung; nicht näher bezeichnete Ausbildung. Die Kategorie „Nichterwerbstätigkeit“ beinhaltet: Meldungen auf Veranlassung des Sozialhilfeträgers; vorherige Erwerbstätigkeit; keine bisherige Erwerbstätigkeit sowie Nichterwerbstätigkeit ohne nähere Angabe. Ausgeschlossen wurden die „technischen“ Wiederanmeldungen nach vorübergehender Arbeitsunfähigkeit bzw. nach einem Meldeversäumnis oder mangelnder Verfügbarkeit.

Der Verlauf ist in West- und Ostdeutschland ähnlich; etwa ein Drittel aller Zugänge in Arbeitslosigkeit wird in den neuen Bundesländern registriert. Die nach Geschlecht differenzierten Zugänge zeigen, dass der Zugang von Männern in Arbeitslosigkeit stärker saisonalen Schwankungen unterworfen ist als bei Frauen (vgl. Abbildung 3.2-2). Der prozentuale Anstieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum ist – bis auf das letzte Quartal – im Jahre 2004 bei Männern größer als bei Frauen.

Abbildung 3.2-1: Zugänge in Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 (1)**Abbildung 3.2-2: Zugänge in Arbeitslosigkeit 2003 und 2004 (2)**

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: Situation 2004

Im Jahre 2004 waren insgesamt zwei Drittel ($G(t) = 0,66$) aller Zugänge in Arbeitslosigkeit nach einem halben Jahr noch nicht in reguläre Beschäftigung übergegangen.⁸⁵ Auffällig ist, dass nur unwesentlich mehr Bewerberinnen und Bewerber in den neuen Bundesländern länger als ein halbes Jahr arbeitslos waren, ohne eine reguläre Beschäftigung aufgenommen zu haben, als in den alten Bundesländern (Abb. 3.2-3).⁸⁶

Vergleicht man die Strategietypen, so streut der Anteil der länger als sechs Monate in Arbeitslosigkeit verweilenden Bewerberinnen und Bewerber zwischen 72 % in Strategietyp 2 und 61 % in Strategietyp 5 (Abb. 3.2-3). Bemerkenswert ist der starke Unterschied zwischen Männern und Frauen in Strategietyp 1 (Ostdeutschland⁸⁷ ohne Dresden und Berlin). Fast drei Viertel (73 %) aller Bewerberinnen waren dort nach sechs Monaten immer noch ohne reguläre Beschäftigung, gegenüber lediglich 60 % der Bewerber. Das heißt umgekehrt, dass nur etwa ein Viertel aller weiblichen Arbeitslosen in Ostdeutschland nach sechs Monaten eine reguläre Beschäftigung aufgenommen hatten, aber 40 % der Männer.


In den anderen vier Strategietypen zeigt sich ebenfalls ein Unterschied zwischen Männern und Frauen, der allerdings weit weniger stark ausgeprägt ist. Insgesamt sind in West- wie in Ostdeutschland nach sechs Monaten bereits 38 % der Männer in reguläre Beschäftigung übergegangen, gegenüber 29 % bzw. 27 % der Frauen.

⁸⁵ Detaillierte Ergebnisse finden sich in Tabellen 3.2-1 und 3.2-2. Die Grundgesamtheit bilden Zugänge in Arbeitslosigkeit. Hier und im weiteren Verlauf des Kapitels ist mit Beschäftigung immer reguläre Beschäftigung, die Arbeitslosigkeit ausschließt, gemeint. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit ist die Dauer der Arbeitslosigkeit in Bezug auf Abgänge in reguläre Beschäftigung gemeint. Zeiten in FbW, TM, DSL, Sperrzeiten und Arbeitsunfähigkeit werden mit den direkt davor liegenden oder nachfolgenden Arbeitslosigkeitsepisoden verschmolzen, führen also nicht zum Ende einer Arbeitslosigkeitsepisode. Episoden mit Abgängen in einen anderen Erwerbsstatus wie etwa Nichterwerbstätigkeit oder Rente werden als konkurrierende Risiken aufgefasst und zum Zeitpunkt des Abgangs zensiert.

⁸⁶ Dieses Ergebnis steht im Einklang mit Kennzahlen der Dauer der Arbeitslosigkeit der BA-Statistik. Die dort ausgewiesene „abgeschlossene Dauer“ der Arbeitslosigkeit kommt für das Jahr 2003 zu ähnlichen Ergebnissen für Ost und West (ANBA 2004). Die abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit ist zwar nicht mit den hier verwendeten Maßen zu vergleichen, ist ihnen aber ähnlicher als das Konzept der „bisherigen Dauer“ der Arbeitslosigkeit.

⁸⁷ „Neue Bundesländer“ und „Ostdeutschland“ werden synonym verwendet.

Tabelle 3.2-1: Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (1)

								
Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung 2003 und 2004 Kaplan-Meier Schätzer: Survivorfunktionen und kumulierte Übergangsraten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit								
	Survivor- funktion	2003 Standard- fehler	Kumulierte Übergangsrate	Survivor- funktion	2004 Standard- fehler	Kumulierte Übergangsrate	p-Wert log-rank Test	N (un- gewichtet)
Gesamt	0,66	0,002	0,42	0,66	0,002	0,41	0,76	175081
West	0,65	0,003	0,43	0,66	0,003	0,42	0,01	126282
Ost	0,67	0,003	0,40	0,66	0,003	0,41	0,01	48799
Strategietyp 1	0,65	0,004	0,43	0,65	0,004	0,43	0,04	44683
Strategietyp 2	0,71	0,004	0,34	0,72	0,004	0,33	0,45	20960
Strategietyp 3	0,64	0,004	0,45	0,65	0,004	0,44	0,11	52666
Strategietyp 4	0,66	0,007	0,41	0,66	0,007	0,41	0,61	11334
Strategietyp 5	0,60	0,006	0,52	0,61	0,006	0,50	0,37	45438
Männer								
Strategietyp 1	0,60	0,005	0,51	0,60	0,005	0,52	0,09	28110
Strategietyp 2	0,70	0,005	0,35	0,70	0,006	0,35	0,48	12233
Strategietyp 3	0,60	0,006	0,51	0,61	0,006	0,50	0,69	31252
Strategietyp 4	0,66	0,010	0,42	0,63	0,010	0,46	0,09	6514
Strategietyp 5	0,56	0,008	0,58	0,56	0,008	0,59	0,73	26413
Frauen								
Strategietyp 1	0,73	0,006	0,31	0,73	0,006	0,32	0,22	16573
Strategietyp 2	0,72	0,006	0,33	0,74	0,006	0,30	0,04	8727
Strategietyp 3	0,68	0,006	0,38	0,70	0,006	0,36	0,04	21414
Strategietyp 4	0,67	0,011	0,39	0,70	0,010	0,35	0,31	4820
Strategietyp 5	0,64	0,008	0,44	0,67	0,008	0,40	0,05	19025
West								
Männer	0,62	0,004	0,47	0,62	0,004	0,47	0,66	73999
Frauen	0,68	0,004	0,39	0,71	0,004	0,35	0,00	52283
Ausl. (ohne EU)	0,71	0,007	0,34	0,74	0,006	0,31	0,03	18950
Behinderte	0,82	0,013	0,20	0,83	0,012	0,19	0,40	3261
keine Ausbildung	0,72	0,004	0,32	0,73	0,004	0,31	0,14	51500
Lehre/ Fachschule	0,59	0,004	0,53	0,60	0,004	0,50	0,04	68875
(Fach-) Hochschule	0,63	0,012	0,46	0,65	0,011	0,44	0,23	5907
Ost								
Männer	0,62	0,005	0,47	0,62	0,005	0,48	0,04	30523
Frauen	0,74	0,005	0,31	0,73	0,005	0,32	0,04	18276
Ausl. (ohne EU)	0,75	0,014	0,29	0,78	0,012	0,25	0,15	2113
Behinderte	0,85	0,015	0,17	0,86	0,017	0,15	0,30	1060
keine Ausbildung	0,78	0,006	0,25	0,77	0,006	0,26	0,61	10728
Lehre/ Fachschule	0,63	0,004	0,46	0,63	0,004	0,47	0,01	36086
(Fach-) Hochschule	0,70	0,015	0,36	0,69	0,016	0,37	0,15	1985

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 3.2-2: Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (2)

WZB

infas

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung 2003 und 2004

Kaplan-Meier Schätzer: Survivorfunktionen und mittlere Abgangsrate
sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit

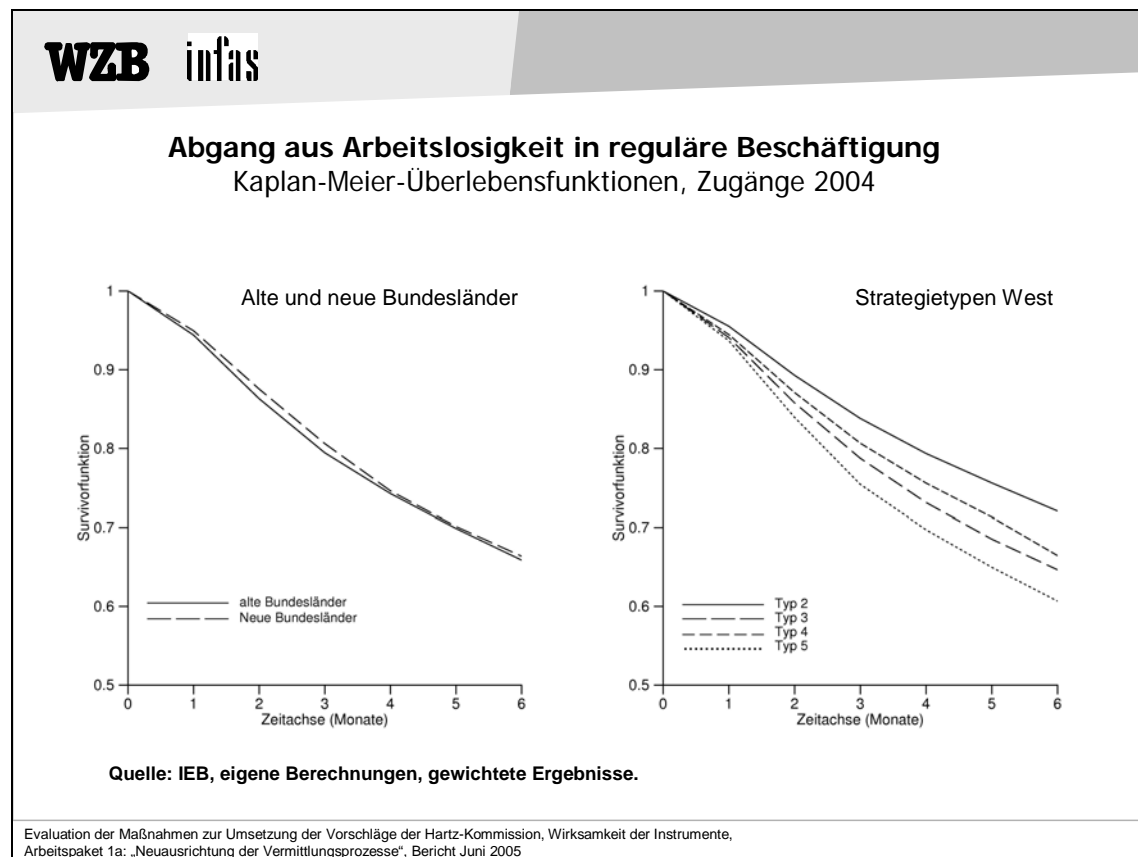
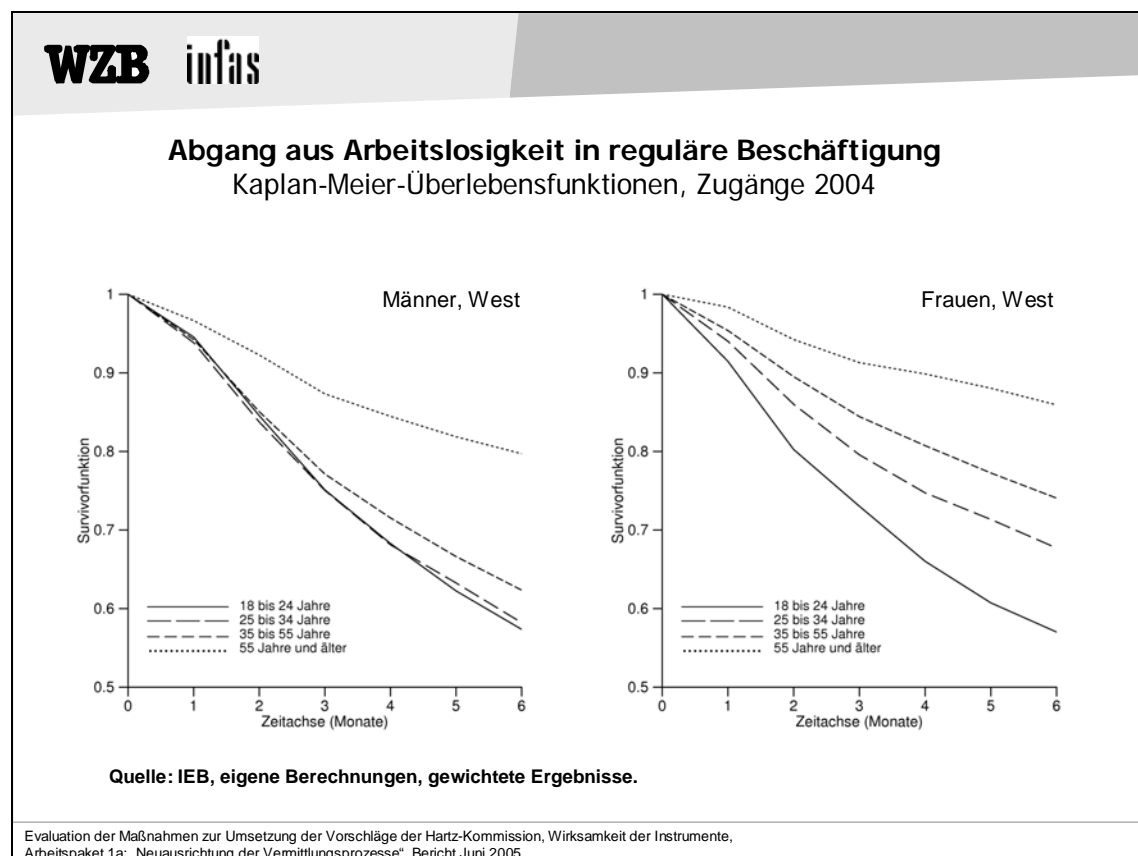
	2003			2004			p-Wert log-rank Test	N (un- gewichtet)
	Survivor- funktion	Standard- fehler	Kumulierte Übergangs-rate	Survivor- funktion	Standard- fehler	Kumulierte Übergangs-rate		
West Männer								
18-24 Jahre	0,57	0,009	0,56	0,59	0,009	0,53	0,03	19698
25-34 Jahre	0,58	0,007	0,54	0,58	0,007	0,54	0,78	20743
35-54 Jahre	0,63	0,005	0,47	0,62	0,005	0,47	0,00	29051
55 Jahre und älter	0,82	0,009	0,19	0,80	0,010	0,23	0,00	4507
West Frauen								
18-24 Jahre	0,55	0,011	0,60	0,57	0,011	0,56	0,39	12676
25-34 Jahre	0,65	0,008	0,43	0,68	0,008	0,39	0,04	13979
35-54 Jahre	0,70	0,005	0,35	0,74	0,005	0,30	0,00	22607
55 Jahre und älter	0,88	0,009	0,13	0,86	0,010	0,15	0,43	3021
Ost Männer								
18-24 Jahre	0,62	0,011	0,47	0,69	0,010	0,36	0,00	8318
25-34 Jahre	0,57	0,010	0,55	0,55	0,010	0,59	0,02	6823
35-54 Jahre	0,60	0,006	0,51	0,59	0,007	0,54	0,03	13049
55 Jahre und älter	0,82	0,011	0,20	0,77	0,012	0,26	0,00	2333
Ost Frauen								
18-24 Jahre	0,60	0,014	0,50	0,65	0,013	0,44	0,89	5022
25-34 Jahre	0,71	0,011	0,35	0,68	0,012	0,39	0,06	3722
35-54 Jahre	0,76	0,007	0,28	0,75	0,007	0,28	0,63	8044
55 Jahre und älter	0,90	0,011	0,11	0,89	0,011	0,12	0,05	1488

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

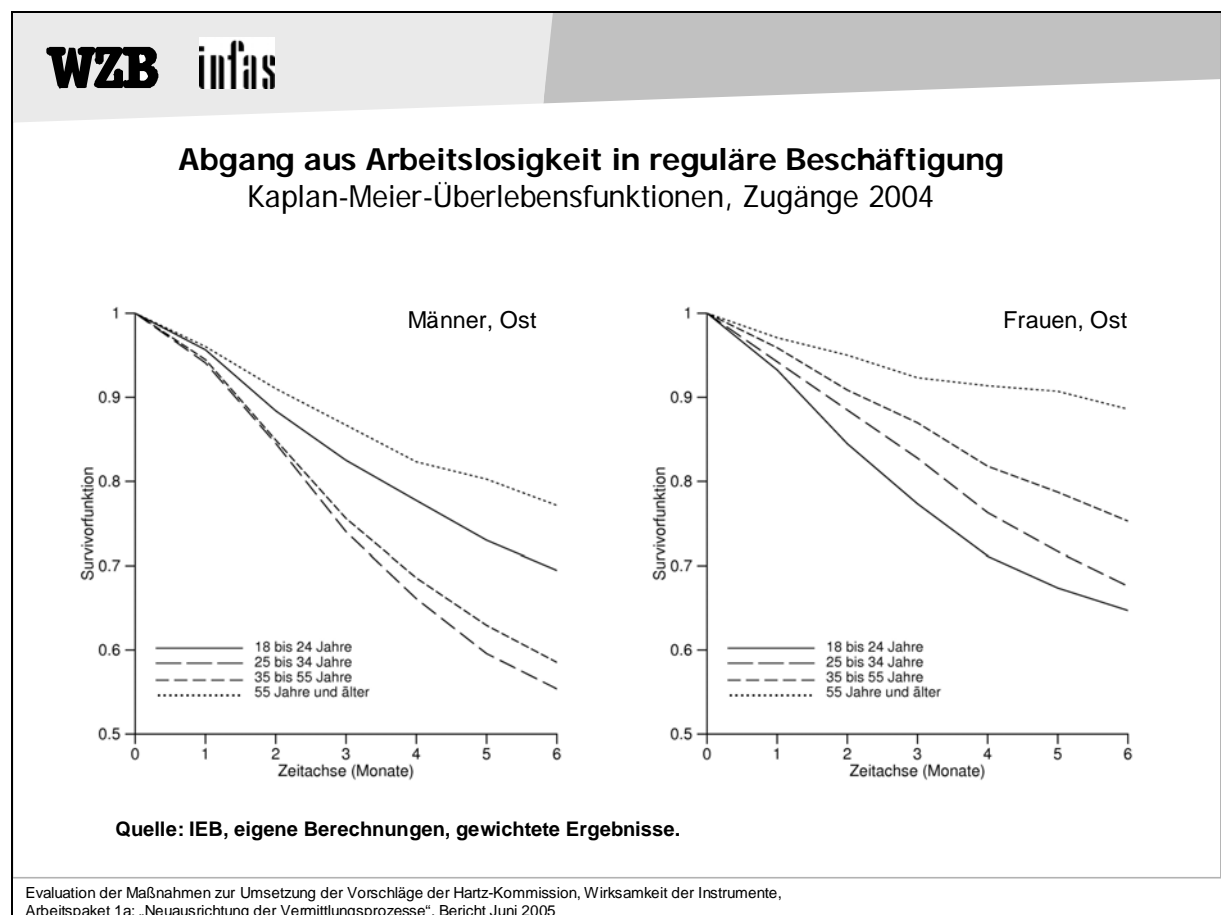
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Wirksamkeit der Instrumente, Arbeitspaket 1a: „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht Juni 2005

Eine nach Altersgruppen differenzierte Betrachtung (Tab. 3.2-2) zeigt weitere Besonderheiten in Ost und West. Während bei Männern in Westdeutschland die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung mit Ausnahme der Altersgruppe 55–64 Jahre verhältnismäßig wenig variieren, sinken sie bei Frauen mit jeder Altersstufe beträchtlich (Abb. 3.2-4). Dabei weisen lediglich die 16- bis 24-jährigen Bewerberinnen einen ähnlich hohen Anteil an Abgängen in den ersten sechs Monaten (43 %) auf wie ihre männlichen Altersgenossen (41 %). In den Altersgruppen 25–34, 35–55 und 55 Jahre und mehr sinkt der Anteil der Bewerberinnen, die innerhalb des ersten halben Jahres in reguläre Beschäftigung abgehen, von 32 % über 25 % auf 14 %. Dagegen verringern sich die Beschäftigungschancen von Männern ab der Altersgruppe 35–55 Jahre etwas und mit Erreichen des 55. Lebensjahres stark: Lediglich 20 % der über 54-jährigen Männer gehen in den ersten sechs Monaten aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung ab, gegenüber 42 % der 25- bis 34-jährigen und 38 % der 35- bis 55-jährigen Männer.

Abbildung 3.2-3: Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung**Abbildung 3.2-4: Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2004, Westdeutschland**

In Ostdeutschland (Abb. 3.3-5) weisen Männer der Altersgruppe 25–34 Jahre den höchsten Anteil von Abgängen aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung im Beobachtungszeitraum auf (45 %), gefolgt von den 35- bis 55-Jährigen (41 %). Die schlechten Beschäftigungschancen von Jugendlichen unter 25 Jahren, von denen knapp 70 % sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit noch nicht in reguläre Beschäftigung (inkl. betrieblicher Ausbildung) abgegangen sind, stehen dagegen in markanter Differenz zur Situation von Jugendlichen in Westdeutschland. Bei den Frauen ergibt sich in den neuen Bundesländern bei einer etwas schlechteren Gesamtsituation ein ähnlich strukturiertes Bild wie im Westen. Auffällig ist auch hier der im Vergleich zu Westdeutschland niedrigere Anteil an Abgängen in reguläre Beschäftigung in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen (35 %).

Abbildung 3.2-5: Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2004, Ostdeutschland



Die überblickshafte Darstellung der Bewegungen am deutschen Arbeitsmarkt im Jahre 2004 schließt mit der Betrachtung der Beschäftigungschancen von Bewerberinnen und Bewerbern ohne deutsche oder EU-Staatsangehörigkeit („Ausländer“), Behinderten und niedrig qualifizierten Arbeitslosen. In Westdeutschland bleiben etwas mehr als vier Fünftel (83 %) der Behinderten auf der Suche nach einer regulären Beschäf-

tigung länger als ein halbes Jahr arbeitslos, gegenüber etwa drei von vier arbeitslosen Ausländern (74 %) und Personen ohne Ausbildungsabschluss (73 %).

In Ostdeutschland ist die Arbeitsmarktsituation dieser drei Personengruppen noch schlechter: Fast vier Fünftel der dort lebenden Ausländer (78 %) sind nach einem halben Jahr immer noch ohne reguläre Beschäftigung, gegenüber 77 % der Bewerber und Bewerberinnen ohne Ausbildung und 86 % der Behinderten.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung 2003 und 2004

Über alle Regionen und Gruppen hinweg hat sich die Dauer der Arbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum bis zum Abgang in reguläre Beschäftigung in den Jahren 2003 und 2004 nicht verändert. In den alten wie den neuen Bundesländern unterscheidet sich die Situation in 2004 nicht wesentlich von 2003.

Dennoch ist in Ostdeutschland eine leichte Verbesserung der Beschäftigungschancen von Männern mit signifikanten Unterschieden im Verlauf der Überlebensfunktion zu erkennen, während es in Westdeutschland genau umgekehrt ist (vgl. Abb. 3.2-6.). Die Verlangsamung des Abgangs aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung in Westdeutschland ist auf die sich bei Frauen signifikant verlangsamen Abgänge zurückzuführen (Abb. 3.2-7). Diese Entwicklung ist in allen Strategietypen außer den Ballungsräumen des Strategietyps 4 zu beobachten. In Ostdeutschland verkürzt sich dagegen die Dauer der Arbeitslosigkeit für Männer wie für Frauen signifikant (vgl. Abb. 3.2-8).

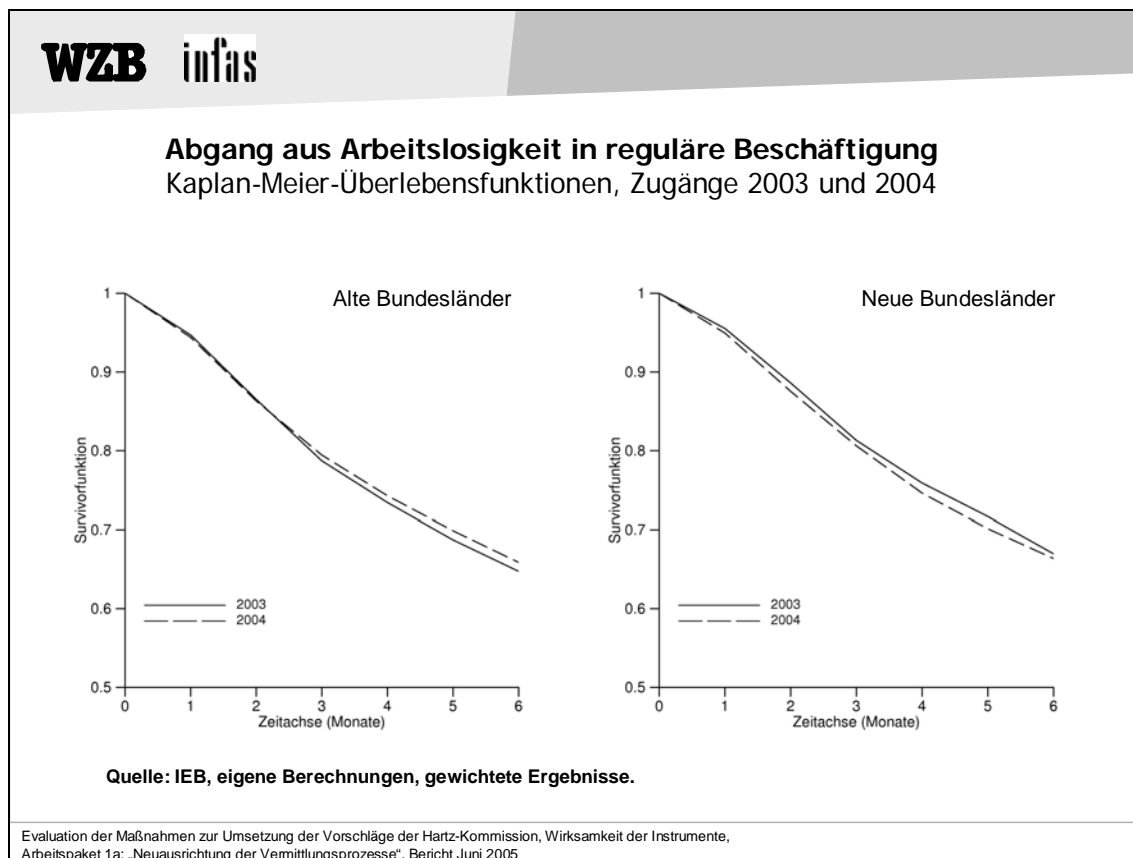
Abbildung 3.2-6: Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, Deutschland

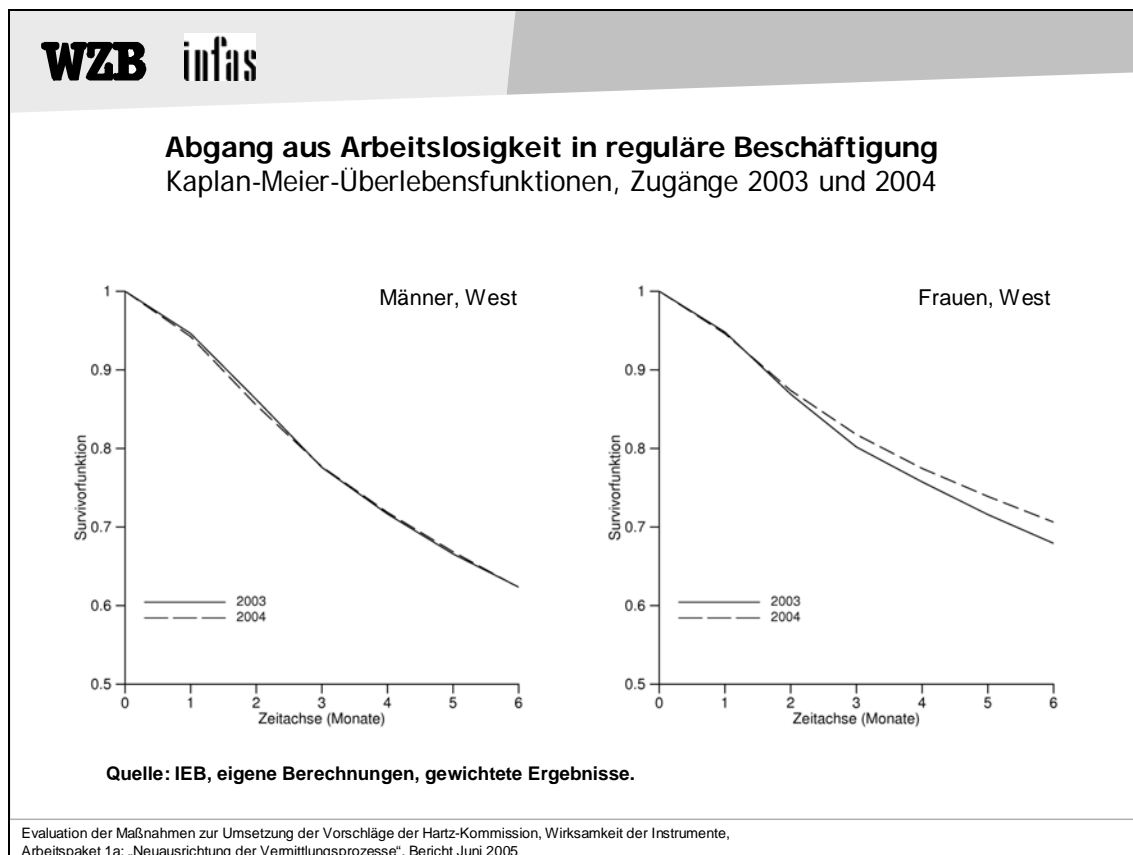
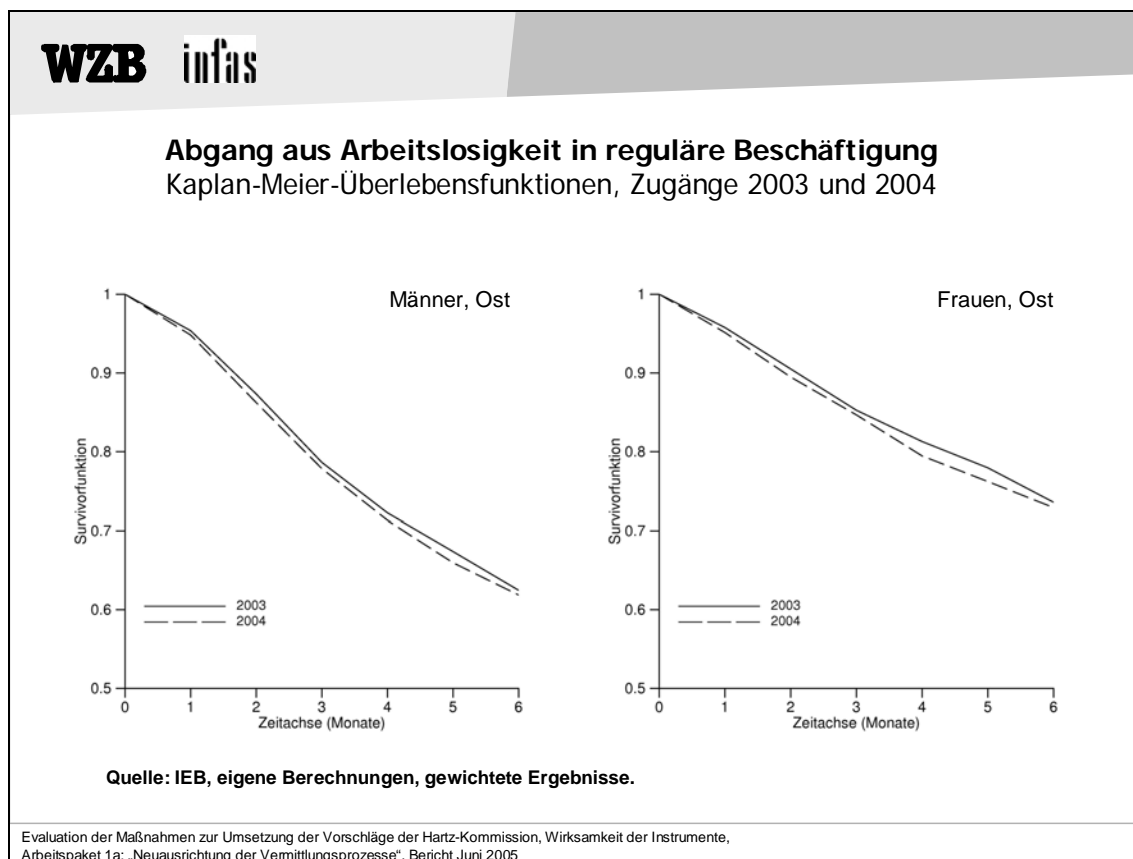
Abbildung 3.2-7: Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, West

Abbildung 3.2-8: Abgänge aus Arbeitslosigkeit 2003 und 2004, Ost

Die differenzierte Betrachtung nach Altersgruppen zeigt für Westdeutschland eine leichte, aber signifikante Verbesserung der Beschäftigungschancen bei Männern der oberen Altersgruppen.

Bei Jugendlichen verlangsamt sich hingegen der Abgang aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung – wiederum signifikant – im Vergleich zum Vorjahr.

Bei Frauen der drei unteren Altersgruppen entwickelt sich der Abgang aus Arbeitslosigkeit negativ, mit signifikanten Unterschieden zwischen 2003 und 2004 bei den 25- bis 34-jährigen und den 35- bis 55-jährigen Frauen, bei denen die Verlangsamung des Abgangs aus Arbeitslosigkeit am stärksten ausfällt.

In Ostdeutschland ergibt sich für Männer in den oberen Altersgruppen ein ähnliches Bild wie in Westdeutschland. Signifikant verbesserten Beschäftigungschancen in den drei oberen Altersgruppen steht eine starke und signifikant negative Entwicklung bei Jugendlichen unter 25 Jahren gegenüber. Bei den Frauen wiederum sind keine Unterschiede zwischen 2003 und 2004 zu erkennen. Nur bei den 25- bis 34-jährigen Frauen scheint sich die Situation verbessert zu haben, mit p-Werten leicht über der 5%-Schwelle.

Die Beschäftigungschancen der Arbeitsmarktproblemgruppen haben sich in Westdeutschland von 2003 bis 2004 tendenziell verschlechtert. Signifikante Unterschiede zeigen sich indes lediglich bei Ausländern, die auch in Ostdeutschland zu den Verlierern der Arbeitsmarktentwicklung 2003/2004 zählen. Die Beschäftigungschancen von Bewerberinnen und Bewerbern ohne Ausbildung sind in Ostdeutschland dagegen nicht und bei Behinderten nur unwesentlich gesunken.

3.2.3 Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, setzt die Mehrebenen-Wirkungsanalyse des KuZ einen anderen inhaltlichen Akzent als die ansonsten in diesem Bericht versammelten Wirkungsanalysen.

Dabei ist die Schätzung des *durchschnittlichen* Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ lediglich der erste Schritt der Analyse. Daran anschließend wird in einem zweiten Schritt der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Wirkung der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ je nach Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Dazu sollen u. a. die in der Implementationsanalyse sowie in der Agenturbefragung gewonnen Erkenntnisse in die Wirkungsanalyse integriert werden.

Das Hauptziel der Wirkungsanalyse des KuZ ist somit die Identifikation der Rahmenbedingungen auf Agenturebene, unter denen die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ ggf. zu einer Verkürzung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Tabelle 3.2-3: Wirkungsanalyse Kundenzentrum

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: KuZ-Effekte

Kaplan-Meier-Survivorfunktionen, kumulierte Übergangsraten und Relatives Abgangsrisiko von Bewerbern in Kundenzentren sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit

	KuZ-Agenturen			Kontroll-Agenturen			Vergleich KuZ-/ Kontroll-AAen (DvD-Schätzer)*			
	Survivor-funktion	Standard-fehler	Kumulierte Übergangsrate	Survivor-funktion	Standard-fehler	Kumulierte Übergangsrate	Relatives Risiko	Standard-fehler	p-Wert	N un-gewichtet
Westdeutschland										
Gesamt 2003	0,66	0,009	0,41	0,66	0,009	0,41	1,05	0,057	0,422	10559
Gesamt 2004	0,64	0,009	0,44	0,67	0,009	0,40				10153
Männer 2003	0,65	0,012	0,42	0,65	0,012	0,43	1,03	0,075	0,690	5988
Männer 2004	0,62	0,012	0,47	0,65	0,012	0,44				5795
Frauen 2003	0,68	0,013	0,39	0,68	0,013	0,39	1,07	0,890	0,443	4571
Frauen 2004	0,67	0,013	0,40	0,70	0,013	0,36				4358
Ausl. (ohne EU)	0,71	0,022	0,34	0,73	0,023	0,32	1,09	0,166	0,601	1723
Ausl. (ohne EU)	0,71	0,022	0,35	0,76	0,020	0,27				1664
keine Ausbildung 2003	0,71	0,01	0,340	0,73	0,013	0,31	1,04	0,101	0,721	4562
keine Ausbildung 2004	0,71	0,01	0,346	0,75	0,012	0,28				4244
Lehre/ Fachschule 2003	0,62	0,01	0,476	0,62	0,012	0,49	1,07	0,073	0,352	5499
Lehre/ Fachschule 2004	0,60	0,01	0,512	0,62	0,012	0,48				5452
(Fach-) Hochschule 2003	0,67	0,04	0,403	0,66	0,041	0,42	0,98	0,254	0,933	498
(Fach-) Hochschule 2004	0,59	0,04	0,520	0,63	0,040	0,46				457
18-24 Jahre 2003	0,60	0,02	0,511	0,55	0,022	0,60	1,07	0,107	0,443	2667
18-24 Jahre 2004	0,58	0,02	0,545	0,60	0,020	0,52				2632
25-34 Jahre 2003	0,63	0,02	0,461	0,65	0,016	0,43	1,01	0,103	0,914	2981
25-34 Jahre 2004	0,63	0,02	0,467	0,64	0,016	0,44				2863
35-54 Jahre 2003	0,69	0,01	0,369	0,71	0,013	0,34	1,01	0,093	0,915	4295
35-54 Jahre 2004	0,67	0,01	0,403	0,70	0,013	0,35				4097
55 Jahre und älter 2003	0,86	0,03	0,152	0,85	0,030	0,17	1,16	0,374	0,685	616
55 Jahre und älter 2004	0,83	0,03	0,191	0,86	0,027	0,15				561
Ostdeutschland										
Gesamt 2003	0,70	0,011	0,35	0,65	0,012	0,43	1,25	0,078	0,004	6425
Gesamt 2004	0,67	0,012	0,40	0,70	0,011	0,35				5820
Männer 2003	0,68	0,015	0,38	0,63	0,016	0,47	1,36	0,099	0,002	3973
Männer 2004	0,65	0,015	0,43	0,69	0,015	0,38				3520
Frauen 2003	0,73	0,017	0,32	0,69	0,019	0,37	1,08	0,130	0,540	2452
Frauen 2004	0,70	0,018	0,35	0,73	0,017	0,31				2300
keine Ausbildung 2003	0,75	0,025	0,29	0,75	0,026	0,28	0,97	0,207	0,878	1326
keine Ausbildung 2004	0,74	0,026	0,30	0,77	0,026	0,26				1186
Lehre/ Fachschule 2003	0,69	0,013	0,37	0,63	0,014	0,47	1,25	0,087	0,011	4817
Lehre/ Fachschule 2004	0,65	0,013	0,42	0,68	0,013	0,39				4382
(Fach-) Hochschule 2003	0,74	0,054	0,31	0,64	0,057	0,44	2,09	0,379	0,052	282
(Fach-) Hochschule 2004	0,61	0,055	0,50	0,73	0,049	0,31				252
18-24 Jahre 2003	0,64	0,026	0,45	0,56	0,028	0,58	1,27	0,143	0,093	1757
18-24 Jahre 2004	0,59	0,026	0,53	0,69	0,023	0,37				1668
25-34 Jahre 2003	0,70	0,024	0,35	0,62	0,026	0,47	1,07	0,163	0,658	1311
25-34 Jahre 2004	0,66	0,026	0,42	0,61	0,026	0,50				1199
35-54 Jahre 2003	0,70	0,016	0,36	0,66	0,017	0,41	1,33	0,118	0,015	2803
35-54 Jahre 2004	0,69	0,016	0,37	0,74	0,015	0,31				2525
55 Jahre und älter 2003	0,88	0,027	0,12	0,89	0,024	0,11	1,22	0,438	0,656	554
55 Jahre und älter 2004	0,85	0,030	0,17	0,88	0,027	0,13				428

*Der DvD-Schätzer des relativen Übergangsrisiko für KuZ-Bewerber wurde mit Coxmodellen ohne zusätzliche Kovariaten berechnet.

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Gegenstand dieses Kapitels ist im Wesentlichen der erste Schritt der Wirkungsanalyse. Tabelle 3.2-3 zeigt die Survivorfunktionen sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit, jeweils für die Teilnehmer- und Kontrollgruppe vor Einführung des KuZ (2003) und nach Einführung des KuZ (2004). Im Unterschied zur Analyse der Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt wurden aus bereits dargelegten Gründen nur die Zugangskohorten der Quartale II bis IV eines jeden Jahres berücksichtigt. Die Ergebnisse für 2003 zeigen die Vorprogramm-Gruppenunterschiede und damit die Güte der Anpassung von Treatment- und Kontrollgruppe. Auf Basis beider Jahre wurde der Differenz-von-Differenzen (DvD)-Schätzer des mittleren KuZ-Effekts mit Proportional-Hazards-Regressionen (siehe Anhang B1) ohne Kovariaten berechnet. Als Ausblick auf den zweiten Schritt der Analyse werden am Schluss des Kapitels zwei Mehrebenenmodelle (eines für Ostdeutschland und eines für Westdeutschland) zur Bestimmung der Variation des KuZ-Effekts in den einzelnen Modell- und Kontrollagenturpaaren geschätzt.

An dieser Stelle sei einmal mehr auf die Vorläufigkeit der Ergebnisse hingewiesen, die bestenfalls einen Trend wiedergeben können. Zum einen ist der Beobachtungszeitraum noch kürzer als bei der Analyse der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt: sieben bis neuen Monate für die Zugangskohorte in Quartal II, vier bis sechs Monate in Quartal III und ein bis drei Monate in Quartal IV. Die Effekte wurden wieder für den Verlauf in den ersten sechs Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit geschätzt. Durch die im Laufe der Prozesszeit immer größer werdende Zahl der Zensierungen beruht die Schätzung der Survivorfunktionen auf immer weniger Fällen und wird dadurch tendenziell instabil. Das trifft wegen der niedrigeren Zahl der Modellagenturen, wie zu sehen sein wird, insbesondere auf die Berechnungen für Ostdeutschland zu. Zum anderen ist die Aussagefähigkeit der Ergebnisse der Mehrebenenmodelle begrenzt, da eine (zu) geringe Anzahl von Gruppen (hier: Modell-Kontrollagentur-Paare) zu einer Unterschätzung der Gruppenvarianzen führt (vgl. Anhang B1). Beide Einschränkungen gelten indes nur für diesen Zwischenbericht. Die im Endbericht vorzustellenden Analysen werden auf einem längeren Beobachtungszeitraum und einer größeren Anzahl von KuZ- und Kontrollagenturen durch Einbeziehung der Agenturen der ersten Welle beruhen und daher belastbar sein.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: Westdeutschland

Vergleicht man im Vorprogrammzeitraum 2003, also vor Umstellung auf Kundenzentrum, per Augenschein die Überlebensfunktionen für Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit (Tab. 3.2-3), ist die Anpassung der Überlebensfunktionen der Kontrollagenturen an die der Modellagenturen für Westdeutschland insgesamt sehr gut. Nur für Jugendliche unter 25 Jahren sind mit 0.60 und 0.55 größere Vorprogrammunterschiede auszumachen.

Nach Einführung des Kundenzentrums lässt sich beim Vergleich der Überlebensfunktionen für alle betrachteten Personengruppen⁸⁸ eine relative Verbesserung der Abgangschancen bei Bewerberinnen und Bewerbern aus Kundenzentren erkennen. Der um Vorprogrammunterschiede bereinigte DvD-Schätzer des relativen Risikos⁸⁹ ergibt jedoch für keine Personengruppe signifikante Beschäftigungseffekte der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Mit Ausnahme von (Fach-)Hochschulabsolventen sind die Effektkoeffizienten bei allen betrachteten Gruppen positiv, das relative Risiko damit größer als 1. Dieses Ergebnis ist ein erster Hinweis dafür, dass sich die Chancen, aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung abzugehen, in den Modellagenturen nach Einführung des Kundenzentrums im Vergleich zu den Kontrollagenturen wenn überhaupt verändert, dann verbessert haben.

Die widersprüchlich anmutenden Ergebnisse für Bewerberinnen und Bewerber mit (Fach-)Hochschulabschluss sind auf die datenbedingte Unzuverlässigkeit des „Schnappschusses“ der Überlebensfunktion sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Wegen der gegen Ende des Beobachtungszeitraums wegbrechenden Anzahl der noch nicht zensierten Beobachtungen kann sie einen instabilen Verlauf haben oder größere Sprünge aufweisen, insbesondere (aber nicht nur) bei geringen Fallzahlen zum Ausgangszeitpunkt. Das kann dazu führen, dass die ausgewiesenen Werte einen positiven Zusammenhang suggerieren, der sich bei Betrachtung des Gesamtverlaufs der Survivorfunktion nicht bestätigt. Auf eine detaillierte Beschreibung der Einzelergebnisse wird deshalb in diesem Bericht verzichtet. Sie sind Tabelle 3.2-3 zu entnehmen.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: Ostdeutschland

Im Vergleich zu Westdeutschland ist die Güte der Zuordnung von Modell- und Kontrollagenturen in Ostdeutschland wesentlich geringer (siehe auch Anhang B1). Die Vorprogramm-Überlebensfunktionen der Modellagenturen weichen in fast allen beobachteten Gruppen von denen der Kontrollagenturen ab (Tab. 3.2-3). Sofern dies auf Unterschiede zurückzuführen ist, die zwischen 2003 und 2004 stabil geblieben sind, ist die Schätzung des KuZ-Effekts dennoch aussagekräftig. Die relativ großen Vorprogramm-Programm-Unterschiede der Überlebensfunktionen in den Modell- wie

⁸⁸ Auf eine nach Geschlecht differenzierte Betrachtung der Altersgruppen wurde wegen der relativ geringen Fallzahlen in diesem Stadium der Analyse verzichtet.

⁸⁹ Ein relatives Risiko größer 1 bedeutet eine erhöhte Abgangswahrscheinlichkeit, ein relatives Risiko kleiner 1 eine geringere Abgangswahrscheinlichkeit. Dabei kann ein relatives Risiko von 1.13 als ein um ungefähr 13 % höheres Risiko interpretiert werden. Ein relatives Risiko von 2 wäre damit eine Verdopplung der Abgangswahrscheinlichkeit, während der Wert 0.4 das relative Abgangsrisiko nur noch bei 40 % und bei 0.5 bei 50 % liegt.

auch den Kontrollagenturen legen jedoch den Verdacht nahe, dass auch andere, nicht durch das Schätzverfahren korrigierte Ursachen für die Jahr-zu-Jahr-Variationen vorliegen. Dies kann an der im Vergleich zu Westdeutschland noch geringeren Zahl der Modellagenturen liegen, die das Gewicht der einzelnen Agenturen erhöht und daher noch anfälliger für Verzerrungen der Ergebnisse durch Ausreißer ist. Daher ist bei der Interpretation der Zwischenergebnisse für Ostdeutschland besondere Vorsicht geboten. Detaillierte Ergebnisse sind Tabelle 3.2-3 zu entnehmen.

Über alle Gruppen hinweg ergibt sich ein signifikant positiver KuZ-Effekt. Das relative Risiko beträgt im Mittel 1,25, was einer 25%-igen Erhöhungen der Abgangschancen von Bewerberinnen und Bewerbern aus den Modellagenturen nach Einführung des Kundenzentrums entspräche. Der Gesamteffekt beruht im Wesentlichen auf der signifikanten Verbesserung der Beschäftigungschancen von Männern. Für Frauen ergeben sich indes keine auch nur annähernd signifikanten Unterschiede. Ein positiver KuZ-Effekt wird zudem für Personen mit Berufsausbildung oder äquivalenten Abschlüssen oder (Fach-)Hochschulabschluss ermittelt, Letzterer allerdings mit einem p-Wert knapp über der 5%-Schwelle. Die Gruppe der 35- bis 54-Jährigen scheint ebenfalls von der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum zu profitieren. Die Effekte beschränken sich dabei vermutlich auf die männlichen Teilgruppen.

Abbildung 3.2-9: Graphischer Vergleich Modell-/Kontrollagenturen Ost (1)

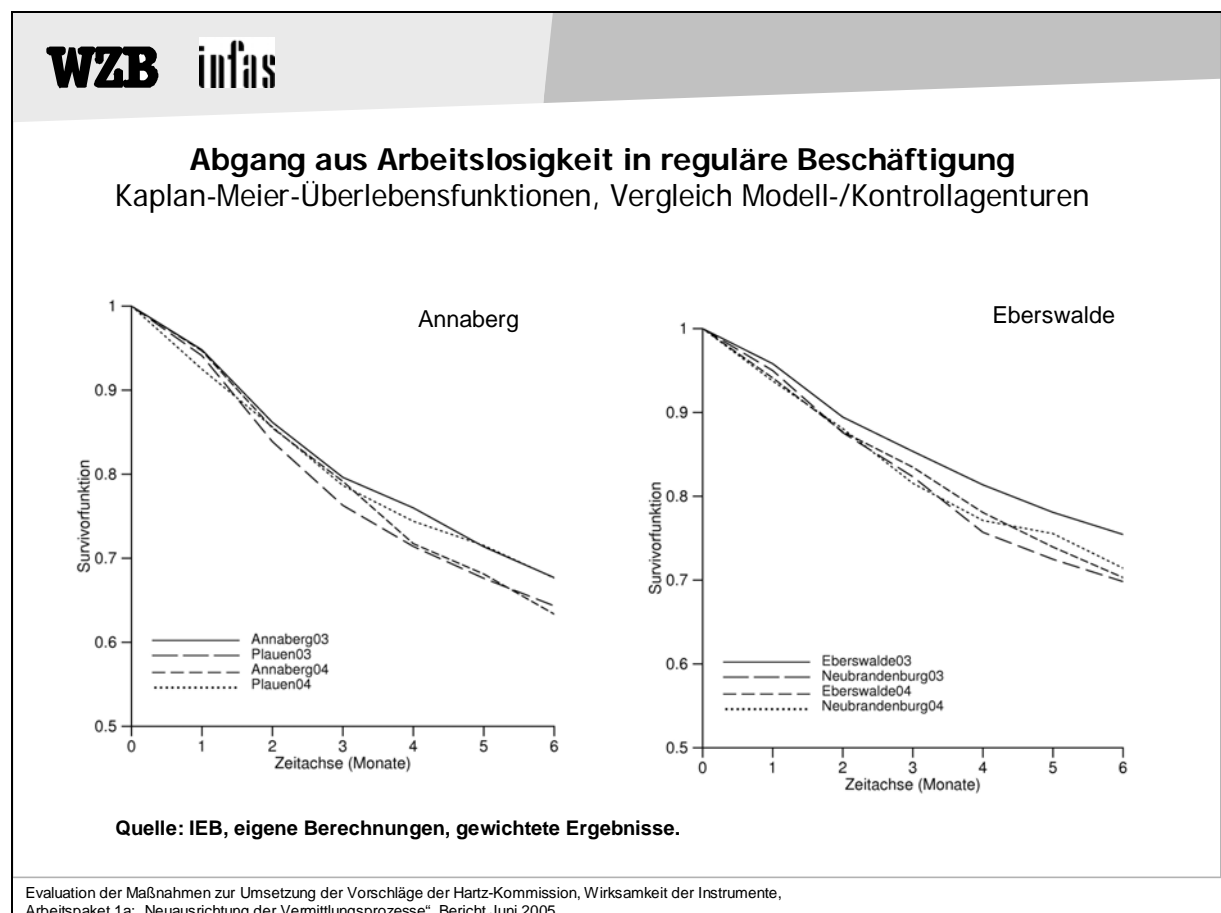
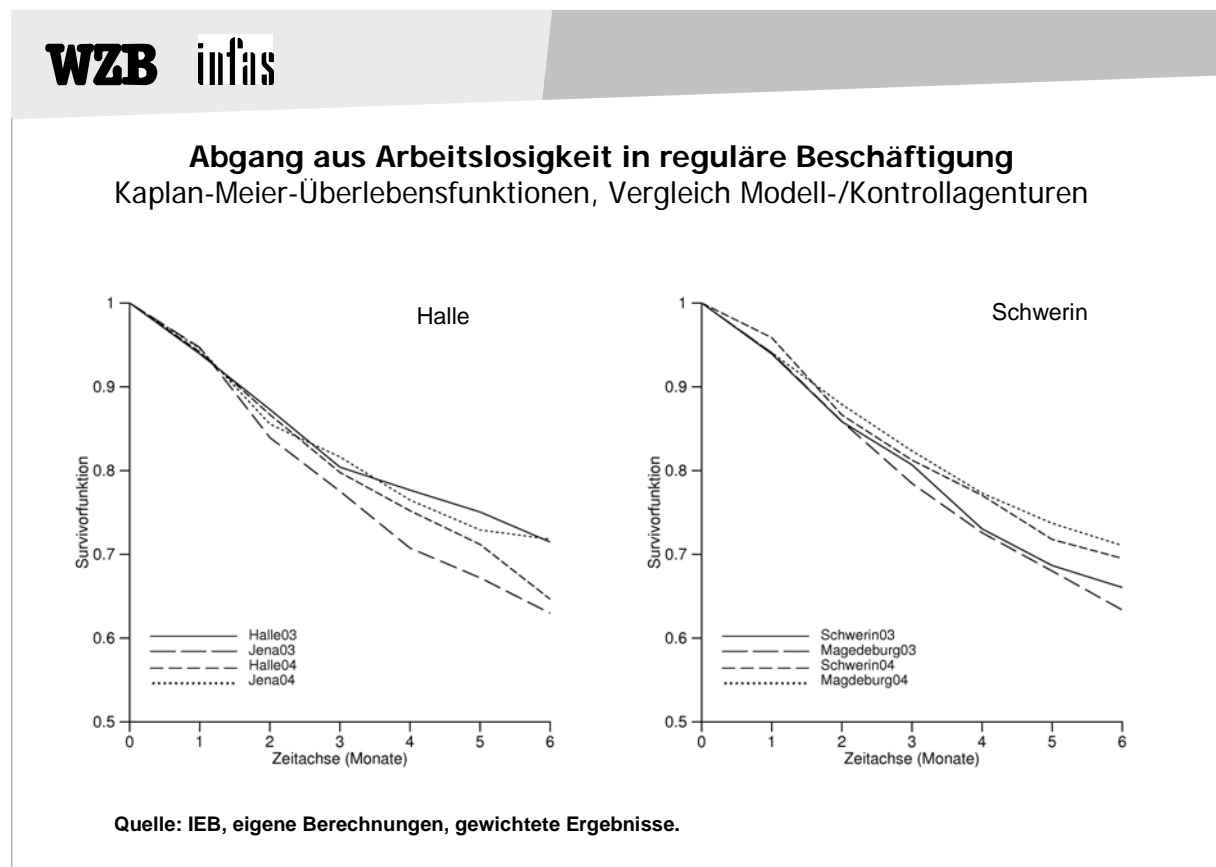


Abbildung 3.2-10: Graphischer Vergleich Modell-/Kontrollagenturen Ost (2)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Wirksamkeit der Instrumente, Arbeitspaket 1a: „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht Juni 2005

Zur Überprüfung der Ergebnisse wird im Folgenden ein näherer Blick auf die zeitliche Entwicklung der Abgänge in reguläre Beschäftigung in den vier Modellagentur-Kontrollagentur-Paaren geworfen (Abb. 3.2-10 und 3.2-11). Wie erwartet, erkennt man gut die unruhigen Verläufe der Survivorfunktionen, die spätestens in der Mitte der Prozesszeit einsetzen. Ebenfalls gut sichtbar sind die recht deutlichen Vorprogrammunterschiede zwischen den Modell- und Kontrollagenturen, die mit Ausnahme des Agenturpaares Schwerin–Magdeburg zu beobachten sind. Abgesehen von diesem Agenturpaar lässt sich in allen drei anderen Vergleichspaaren derselbe Trend ausmachen. Auch wenn man vom Verlauf der Überlebensfunktion gegen Ende der Prozesszeit absieht, besteht dennoch wenig Zweifel, dass sich die Survivorfunktionen nach der Umstellung der Modellagenturen auf KuZ angenähert haben, die Abgänge in reguläre Beschäftigung sich also in den Modellagenturen nach Einführung des Kundenzentrums relativ gesehen beschleunigt haben.

Die graphische Darstellung der Survivorfunktionen zeigt deutlich, dass es eines längeren Beobachtungsfensters bedarf, um stabile und belastbare Ergebnisse zu erzielen. Deshalb sollten auch die signifikanten KuZ-Effekte nicht überbewertet werden.

Mehrebenenmodell des KuZ-Effekts

Die Mehrebenenanalyse bildet den eigentlichen Kern der Wirkungsanalyse des KuZ. Dazu werden Informationen auf der Aggregat-, d. h. Agenturebene in die Mikrodaten-Analyse des KuZ-Effekts miteinbezogen. Dies ist ein klassischer Anwendungsfall von Multilevelmodellen (Goldstein 1995; Hox 1995), die die Clusterstruktur des Untersuchungssamples bei der Schätzung der Koeffizienten explizit berücksichtigen. Neben einigen statistischen Gründen, die in diesem Fall für die Anwendung von Mehrebenenmodellen sprechen (vgl. Anhang B1), liegt die Stärke des Verfahrens nicht zuletzt darin, unbeobachtete Heterogenität auf Gruppenebene sichtbar machen zu können. Dies gelingt dadurch, dass die Regressionskonstante wie auch die geschätzten Effektkoeffizienten ausgewählter Regressoren in einen fixen und einen „zufälligen“ Teil zerlegt werden. Der fixe Teil gibt dabei den mittleren und um Gruppenunterschiede bereinigten fixen Wert der Konstante bzw. des Effektkoeffizienten über alle Individuen (Ebene 1) hinweg an, der zufällige Effekt wiederum schätzt den Schwankungsbereich der Konstanten sowie des Effekts der ausgewählten Regressoren, der auf nicht erklärte Unterschiede in den Clustern bzw. Gruppen (Ebene 2) zurückzuführen ist (zum Verfahren der Multilevelanalyse und deren Implementation in den ereignisanalytischen Kontext vgl. Anhang B1). Der Begriff „zufällige“ Effekte ist deshalb etwas irreführend, da eigentlich die unbeobachtete Variation auf höheren Untersuchungsebenen modelliert wird.

Bei der Mehrebenen-Wirkungsanalyse geht es insbesondere um die Frage, ob und in welcher Weise der KuZ-Effekt je nach Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Das heißt, dass das Ziel darin besteht zu erklären, warum die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ hier wirkt und dort nicht. Das setzt voraus, dass es eine Variation des KuZ-Effekts gibt. Die Analysen dieses Abschnitts versuchen erste Hinweise dafür zu finden, ob dem tatsächlich so ist.

Zur Implementation der Fragestellung in das Mehrebenenmodell werden die Modell-Kontrollagentur-Paare zu jeweils einer Ebene-2-Gruppe zusammengefasst. Damit zeigt der zufällige Teil des KuZ-Effekts die Variation des KuZ-Effekts in den einzelnen Modell-Kontrollagentur-Paaren an.

Das geschätzte „Random-Coefficients“-Multilevel-Hazardraten-Modell in diskreter Zeit hat die allgemeine Form

$$\text{logit}[h_{ij}(t)] = \alpha(t) + \beta_1 DvD(t)_{ij} + \beta x_{ij}(t) + [u_{0j} + DvD_{ij}u_{1j}], \quad (5)$$

wobei $\alpha(t)$ die Basisübergangsrate, $\beta_1 DvD(t)_{ij}$ den fixen KuZ-Effekt, $\beta x_{ij}(t)$ einen Vektor mit allen im Modell vereinten Kovariaten repräsentiert und $[u_{0j} + DvD_{ij}u_{1j}]$ der zufällige Teil der Schätzgleichung ist.

Dabei werden bezüglich der Zufallseffekte folgende Verteilungsannahmen gemacht:

$$u_{0j} \sim N(0, \sigma_{u0}^2) \quad \text{und} \quad (6)$$

$$DvD_{ij}u_{1j} \sim N(0, \sigma_{u1}^2), \quad (7)$$


Das heißt, dass die zufälligen Effekte normal verteilt sind mit einem Erwartungswert null und einer Varianz von σ^2 . Die Parameter wurden mit der Penalized-Quasi-Likelihood (PQL-2)-Prozedur des Programmpaketes MLwiN geschätzt (vgl. Anhang B1).

Zu den bereits benannten datenbedingten Einschränkungen der Aussagefähigkeit der Ergebnisse kommt im Falle der Multilevelmodelle eine weitere hinzu. Multilevelmodelle haben die Tendenz, die zufälligen Effekte und damit die auf Gruppenunterschiede zurückgehende Variation der Effektkoeffizienten bei einer (zu) kleinen Anzahl von Ebene-2-Einheiten, sprich Gruppen, zu unterschätzen (vgl. Anhang B1). Insgesamt zehn Gruppen von Modell- und Kontrollagenturen, die dazu noch auf Ost- und Westdeutschland aufgeteilt sind, sind sicher zu wenig, um in diesem Stadium der Evaluation belastbare Schätzungen der Gruppenvariation des KuZ-Effekts zu erhalten.⁹⁰ Deshalb sind die folgenden Ergebnisse eher eine Illustration des Potenziales der Mehrebenenanalyse und geben einen Ausblick auf den weiteren Verlauf der Wirkungsanalyse mit einer größeren Anzahl von Agenturpaaren.

Tabelle 3.2-4 zeigt die Ergebnisse der Mehrebenen-Hazardraten-Modelle für Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung für Männer. In das volle Modell wurden Kovariaten zur Identifikation ausgewählter Arbeitsmarktgruppen eingefügt, ebenso wie eine Variable zur Arbeitsmarktbiographie, definiert als Prozentanteil der in Arbeitslosigkeit verbrachten Zeit seit dem Jahr 2000. Variablen zur Kontrolle der saisonal bedingten Schwankungen der Abgangsraten komplettieren das Modell. Die Baseline rate wurde unspezifisch mit Konstanten für jede Zeiteinheit (Monate) modelliert; es handelt sich also um ein Proportional-Hazards-Discrete-Time-Modell. Auf eine zusätzliche Modellierung unbeobachteter Heterogenität der Abgangsraten wurde verzichtet. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die für die KuZ-Effektvariable berechneten relativen Risiken nur geringfügig von den in Tabelle 3.2-3 ausgewiesenen relativen Risiken abweichen. Dies unterstreicht die Validität der ohne Kovariaten geschätzten KuZ-Effekte aus Tabelle 3.4-3.

⁹⁰ Durch die Einbeziehung der 21 Agenturen der ersten Welle wird auch dieses Problem zum Endebericht gelöst sein.

Tabelle 3.2-4: Multilevelmodell des KuZ-Effekts, Männer

 Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: KuZ-Effekte 2-Ebenen-Mehrebenen-Hazardratenmodell in diskreter Zeit - Männer								
	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	B	Std.-Fehler	t	Relatives Risiko	B	Std.-Fehler	t	Relatives Risiko
Fixer Teil								
Konstante	1.25	0.523	2.38	3.47	-2.09	0.111	-18.86	0.12
KuZ	0.06	0.057	1.05	1.06	-0.24	0.077	-3.10	0.79
Jahr 2004	0.05	0.056	0.84	1.05	-0.18	0.078	-2.24	0.84
KuZ-Effekt (DvD)	0.02	0.078	0.24	1.02	0.34	0.114	2.96	1.40
ohne Ausbildung	-0.58	0.048	-12.15	0.56	-0.59	0.042	-13.95	0.56
Ausländer	-0.12	0.056	-2.21	0.88	-0.18	0.054	-3.26	0.84
unter 25jährige	-0.03	0.046	-0.72	0.97	-0.09	0.037	-2.35	0.92
über 50jährige	-0.71	0.077	-9.17	0.49	-0.66	0.056	-11.84	0.52
Arbeitsmarktbiografie	-0.01	0.001	-7.00	0.99	-0.01	0.001	-7.00	0.99
Quartal2	-0.08	0.038	-1.97	0.93	--			
Quartal3	-0.25	0.235	-1.05	0.78	0.02	0.041	0.37	1.02
Quartal4	-0.02	0.108	-0.21	0.98	-0.36	0.046	-7.72	0.70
Zufälliger Teil								
Konstante	0.01	0.004	1.25		0.01	0.007	1.86	
KuZ-Effekt (DvD)	0.00	0.000			0.01	0.009	0.78	
Kovarianz	0.00	0.000			-0.01	0.006	-0.83	
Pearsons R					-0.52			

Die Modelle enthalten Konstanten für jede Zeiteinheit (Monate).

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Wirksamkeit der Instrumente, Arbeitspaket 1a: „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht Juni 2005

Das Modell (Tabelle 3.4-4) zerfällt in einen fixen und einen zufälligen Teil. Die fixen Effekte sind, wie in anderen Regressionsansätzen auch, die unstandardisierten Effektkoeffizienten. Der zufällige Teil des Modells enthält die Varianzen der Zufallsvariablen, die als die Varianz der Konstanten und anderen ausgewählten Variablen auf Gruppenebene gelesen werden können.

In unserem Beispiel zeigt der zufällige Teil der Konstanten die Variation der Abgangsraten auf Ebene 2, also zwischen den einzelnen Modell-Kontrollagentur-Paaren an. Ein hoher Wert des zufälligen Teils der Konstanten bedeutet eine hohe Variation auf Gruppenebene. Vergleicht man die Werte für Männer in Ost und West, zeigen sich mit $\text{var}=0,013$ für Ostdeutschland und $\text{var}=0,015$ für Westdeutschland etwa gleich große Variationen der Abgangsraten zwischen den einzelnen Modell-Kontrollagentur-Paaren. Im Gegensatz zu Westdeutschland ist der Wert für Ostdeutschland an der Grenze zur Signifikanz. Auch der KuZ-Effekt, dem unser eigentliches Interesse gilt, variiert alleine am Koeffizienten gemessen in Ostdeutschland mehr als in Westdeutschland. Aber auch hier ist der geschätzte Wert nicht signifikant von Null verschieden. In Westdeutschland ist die Varianz auf Gruppenebene dagegen kleiner als 0,001 und damit zu vernachlässigen. Informativ ist auch die Kovarianz

der beiden Zufallsvariablen. In unserem Fall bedeutet eine positive Kovarianz, dass der KuZ-Effekt mit steigenden mittleren Abgangsraten auf Gruppenebene steigt, oder anders ausgedrückt, bei besseren globalen Arbeitsmarktbedingungen größer ausfällt. Im konkreten Fall ist es in Bezug auf Männer aus Ostdeutschland genau umgekehrt: Auf den ersten Blick scheint dort der Effekt der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum mit sinkenden regionalen Beschäftigungschancen der Bewerber höher auszufallen. Die Korrelation beträgt $-0,52$, ist aber ebenfalls nicht signifikant von Null verschieden.

Tabelle 3.2-5: Multilevelmodell des KuZ-Effekts, Frauen

								
Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung: KuZ-Effekte								
2-Ebenen-Mehrebenen-Hazardratenmodell in diskreter Zeit - Frauen								
	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	B	Std.-Fehler	t	Relatives Risiko	B	Std.-Fehler	t	Relatives Risiko
Fixer Teil								
Konstante	-2.98	0.187	-15.94	0.05	-2.67	0.192	-13.93	0.07
KuZ	-0.06	0.066	-0.83	0.95	-0.06	0.096	-0.64	0.94
Jahr 2004	0.09	0.066	1.32	1.09	-0.06	0.096	-0.59	0.94
KuZ-Effekt (DvD)	0.04	0.111	0.33	1.04	0.06	0.136	0.44	1.06
ohne Ausbildung	-0.67	0.058	-11.55	0.51	-0.69	0.119	-5.83	0.50
Ausländer	-0.27	0.076	-3.50	0.77	-0.18	0.207	-0.89	0.83
unter 25jährige	-0.52	0.052	-9.98	0.60	0.34	0.078	4.37	1.41
über 50jährige	-0.57	0.092	-6.23	0.56	-0.57	0.112	-5.06	0.57
Arbeitsmarktbiografie	0.00	0.001	-1.00	1.00	-0.01	0.001	-7.00	0.99
Quartal2	0.17	0.148	1.17	1.19	--			
Quartal3	0.36	0.146	2.49	1.44	0.24	0.099	2.41	1.27
Quartal4	0.00	0.149	0.03	1.00	-0.11	0.105	-1.06	0.89
Zufälliger Teil								
Konstante	0.00	0.004	0.50		0.01	0.010	0.90	
KuZ-Effekt (DvD)	0.02	0.023	0.96		0.00	0.000		
Kovarianz	0.00	0.007	0.14		0.00	0.000		
Pearsons R	0.15							

Die Modelle enthalten Konstanten für jede Zeiteinheit (Monate).

Quelle: IEB, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Wirksamkeit der Instrumente, Arbeitspaket 1a: „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht Juni 2005

Bei Frauen zeigt sich für Westdeutschland eine nicht signifikante, aber relativ starke Variation des KuZ-Effekts in den einzelnen Modell-Kontrollagentur-Paaren. Das positive Vorzeichen des Korrelationskoeffizienten der Zufallseffekte lässt vermuten, dass die reformierte Arbeitsvermittlung die Abgangschancen von Frauen dann verbessert, wenn die Arbeitsmarktsituation (von Frauen) vor Ort gut ist. Der Standardfehler ist allerdings viel zu hoch, als dass er eine belastbare Aussage zu diesem Zeitpunkt zuließe. Die Mehrebenenmodelle für Frauen aus den Modellagenturen in Ostdeutschland ergeben gar keine nennenswerte Variation des KuZ-Effekts auf Ebene 2.

3.2.4 Fazit

Die skizzierten Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt 2003 und 2004 ergaben das zu erwartende Bild: Arbeitslose Männer in den mittleren Altersgruppen, die man auch als männliche Kerngruppe bezeichnen kann, haben in Ost und West vergleichbare und insgesamt befriedigende Beschäftigungschancen. Für arbeitslose Frauen sowie für Bewerberinnen und Bewerber aus den sog. Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist die Situation dagegen unbefriedigend. Der Vergleich von Ost- und Westdeutschland legt zudem die Vermutung nahe, dass die Chancenungleichheit zwischen der männlichen Kerngruppe und anderen Arbeitsmarktteilnehmern mit wachsenden regionalen Arbeitsmarktproblemen zunimmt.

Der Vergleich der Jahre 2003 und 2004 ergab, dass sich in Westdeutschland die Schere zwischen der männlichen Kerngruppe und den anderen Arbeitsmarktgruppen weiter geöffnet hat. Möglicherweise hängt dies mit der im Jahre 2004 gestiegenen Zahl an Zugängen in Arbeitslosigkeit zusammen, die auf einen angespannteren Arbeitsmarkt hinweist und dazu geführt haben könnte, dass sich die Beschäftigungschancen der Problemgruppen am Arbeitsmarkt verschlechtert haben. Eine Ausnahme davon bilden ältere Männer, deren Abgangschancen sich gegen den Trend, wenn auch auf niedrigem Niveau, in West wie Ost verbessert haben. Dagegen haben sich in Ostdeutschland die Beschäftigungschancen von Jugendlichen unter 25 Jahren stark verschlechtert.

Die Zwischenergebnisse der Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums sind aufgrund des kurzen Beobachtungsfensters und der geringen Anzahl an Modellagenturen in diesem Stadium des Evaluationsprozesses noch nicht belastbar. Für Westdeutschland ergaben die Schätzungen keine statistisch signifikanten Ergebnisse, aber eine stabile positive Tendenz des berechneten mittleren KuZ-Effekts, der darüber hinaus sehr gleichmäßig auf alle untersuchten Arbeitsmarktgruppen verteilt ist. Dieses Ergebnis ist insbesondere im Hinblick auf die Frage bemerkenswert, ob die Kundengruppendifferenzierung im KuZ zu einer Benachteiligung einzelner Bewerbergruppen führt. Dies ist nach bisherigem Stand der Dinge für Westdeutschland zu verneinen. In Ostdeutschland ergab sich für die männliche Kerngruppe ein signifikant positiver KuZ-Effekt, der aufgrund der Datenlage zum Zeitpunkt der Berichterlegung als nur begrenzt aussagefähiges Zwischenergebnis betrachtet werden muss. Dennoch spricht insgesamt gesehen einiges dafür, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum eine positive Wirkung auf Abgänge in reguläre Beschäftigung entfaltet.

Die Mehrebenenanalyse befindet sich dagegen noch im Anfangsstadium, da sie bis zum jetzigen Zeitpunkt nur auf wenigen Modell-Kontrollagentur-Paaren beruht. Dies führt dazu, dass die im Mittelpunkt der Analyse stehenden Variationen auf der Gruppenebene vermutlich unterschätzt wurden. Ein erster vorsichtiger Trend konnte indes

für Männer aus Ostdeutschland beobachtet werden, für die der KuZ-Effekt umso höher zu sein scheint, je schlechter die Arbeitsmarktlage auf der Agenturebene ist. Auch bei Frauen aus Westdeutschland gibt es Anzeichen für einen zwischen den Modellagenturen variierenden Effekt der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum.

4 Implementations- und Prozessanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen

4.1 Einführung

4.1.1 Hintergrund und Fragestellung

Auf der Suche nach geeigneten Konzepten zur Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen stellt sich grundlegend die Frage nach dem richtigen Mix zwischen öffentlich und privat. In der Arbeitsvermittlung erleben wir international in den vergangenen Jahren eine zunehmende Tendenz, Teilbereiche oder auch die Gesamtaufgabe an private Anbieter zu vergeben.⁹¹ In Deutschland ist die Debatte um Privatisierung von Vermittlungsaufgaben noch jung. Erst nach Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1994 konnte sich ein Markt der privaten Arbeitsvermittler langsam entwickeln, dessen quantitative Bedeutung aber nach wie vor eher gering ist.

Aktuelle Reformgesetze – und hier nicht erst die Gesetze zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission⁹² – zielen darauf, private Anbieter stärker am Kerngeschäft Arbeitsvermittlung zu beteiligen als bisher. So wurde im Jahre 2002 die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler abgeschafft, die bis dahin noch den Marktzugang für Anbieter von einer Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit abhängig machte.

Die vier hier unter dem Begriff vermittlungsnaher Dienstleistungen zusammengefassten Instrumente bieten in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten öffentlich-privater Kooperation und Koproduktion in der Arbeitsvermittlung: Die Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB III ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit. Nach § 37 SGB III

⁹¹ Weitreichende Auslagerungen haben beispielsweise in Australien, Großbritannien und in den Niederlanden stattgefunden. Die Vergabe von Teilaufgaben ist eine europäische Tendenz. Für einen Überblick vgl. Konle-Seidl & Walwei (2002), für frühere Entwicklungen in Deutschland Walwei (1991, 1994), zu Reformen in Australien und Niederlande Struyven & Steurs (2003), zu den Niederlanden de Koning (2004), für Australien Bruttel (2002), für Case-Management in den USA McConnell et al. (2003).

⁹² Bereits mit dem zum Januar 1998 in Kraft getretenen SGB III wurde den Arbeitsämtern in § 37 Abs. 2 die Möglichkeit eröffnet, Dritte mit vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen zu beauftragen. Mit dem zum Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-Aktiv-Gesetz) wurde diese Möglichkeit auf die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung ausgeweitet. Der Vermittlungsgutschein wurde mit dem im März 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat in das Spektrum der Vermittlungsinstrumente des SGB III eingeführt.

können private Personaldienstleister direkt an den Vermittlungsaufgaben der Arbeitsagenturen beteiligt werden. Bei einer Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III sollen besondere Zielgruppen von einem privaten Anbieter durch einen innovativen Maßnahmezuschnitt in dauerhafte Beschäftigung integriert werden. Der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III ermöglicht es Arbeitsuchenden, selbst am freien Markt denjenigen Anbieter aufzusuchen, der die beste Unterstützung verspricht.

Die vier Instrumente erscheinen in ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt ambivalent. Auf der einen Seite fallen sie bisher quantitativ kaum ins Gewicht. Auf der anderen Seite verkörpern sie einen Kern dessen, was auch die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit der „Neuorientierung der Arbeitsvermittlung“ institutionell verbunden hat: weniger Detailvorschriften für die Umsetzung, dafür mehr kreativer Wettbewerb der Anbieter, um Dynamik, Qualitätsentwicklung und letztlich effiziente und effektive Umsetzung der Instrumente zu erzielen.

Dieses Kapitel befasst sich mit der Implementationsanalyse⁹³ zu diesen Instrumenten, während die arbeitsmarktpolitische Wirkung in Kapitel 5 untersucht wird. Im Rahmen einer Prozessanalyse zeichnen wir den Weg der Implementation im Detail nach und fragen nach den bundesweiten Rahmenbedingungen sowie den Erfolgsfaktoren vor Ort bei der Umsetzung.

Dabei folgen die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i auf der einen Seite und der Vermittlungsgutschein auf der anderen Seite einer grundlegend unterschiedlichen Logik. Bei Erstgenannten handelt es sich um ein Vertrags- und Auftragsverhältnis zwischen Bundesagentur für Arbeit und privatem Anbieter. Beim Letztgenannten hat die BA auf den Anbieter kaum Zugriff, der Anbieter erhält zunächst vom Arbeitsuchenden den Auftrag.

Zur Analyse des Vergabe- und Umsetzungsprozesses der Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III beziehen wir uns daher auf die Kategorien des Kontraktmanagements und fragen: Wie ge-

⁹³ Der Begriff der „Implementationsanalyse“ umfasst neben der Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen Handlungsauftrags auch die Rahmen- und Handlungsbedingungen, unter denen dieser Umsetzungsprozess erfolgt, sowie die Politikannahme durch die Adressaten (vgl. Windhoff-Héretier 1987). Diesem Verständnis liegt die Vorstellung eines komplexen Handlungssystems zugrunde. Dessen Struktur gilt es zu beleuchten und die analysierten Prozesse und Akteure modellhaft aufeinander zu beziehen. Der Begriff „Prozessevaluation“ wird im Folgenden im Sinne von Schmid (1996) für eine umfassende Art der Implementationsanalyse gebraucht, die ausdrücklich Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen Einzelinstrumenten im Kontext multipler (nicht eindimensionaler) Zielsetzungen beachtet. Dieses Verständnis der Prozessevaluation geht über die Konzeption der klassischen Programmevaluation (vgl. Rossi et al. 1988) hinaus.

lingt es der Bundesagentur für Arbeit als Auftraggeber, die Prozessschritte von der Ausschreibung bis zur Umsetzung und Kontrolle der Leistung des Anbieters so zu gestalten, dass auf der einen Seite die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst gering bleiben und auf der anderen Seite die Leistung des Dritten möglichst gut ist?

In der Analyse zum Vermittlungsgutschein werden die Anreizstrukturen des Instruments für die Beteiligten – für Arbeitsuchende, private Anbieter und Arbeitsagenturen – untersucht. Wir fragen danach, wie sich diese Strukturen auf den realen Prozess der Nutzung und Einlösung auswirken.

Die vier Instrumente sind im Detail sehr heterogen, die Datenlage ist unterschiedlich gut, und die mit der Auftragsvergabe und Umsetzung verbundenen Prozesse sind komplex. Ziel dieser ersten Projektphase war es daher zunächst, eine möglichst breite Bestandsaufnahme von relevanten Umsetzungsfaktoren zu schaffen und die vielfältigen Informationen in einen analysierbaren Zusammenhang zu stellen. Die Ergebnisse bieten die Grundlage für eine vertiefende Untersuchung von erfolgstreibenden Faktoren in der zweiten Phase des Projekts.

4.1.2 Aufbau des Kapitels

Zunächst werden die vier Instrumente Personal-Service-Agentur nach § 37c SGB III, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III genauer vorgestellt. Dabei werden jeweils die Inhalte des Instruments und die Ziele des Gesetzgebers erläutert, Aggregatdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Inanspruchnahme des Instruments vorgestellt und der jeweilige Stand der Forschung reflektiert (Kap. 4.2).

Kapitel 4.3 umfasst die Prozessanalyse für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III. Zunächst werden dafür die Kategorien des Kontraktmanagements eingeführt (Abschnitt 4.3.1). Mit der Zentralisierung der Auftragsvergabe und damit einhergehender Standardisierung von Leistungen werden in Abschnitt 4.3.2 zentrale Rahmenbedingungen vorgestellt, die für alle drei Instrumente gleichermaßen von Bedeutung sind.

Angesichts der großen Bedeutung der Auswahlprozesse bei der Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen wird die Prozessanalyse in zwei Abschnitte unterteilt. Zunächst wird instrumentenübergreifend der Einkaufsprozess der Vermittlungsdienstleistungen PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III untersucht (Abschnitt 4.3.3).

Anschließend wird in Abschnitt 4.3.4 der Umsetzungsprozess, also die Abwicklung der Aufträge zwischen Agenturen und beauftragten Dritten, analysiert. Abschnitt 4.3.5 berichtet Einschätzungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen zu den Instrumenten sowie den damit verbundenen Kosten und Nutzen. Abschnitt 4.3.6 bietet ein erstes Zwischenfazit zur Implementation als Kontraktmanagement.

Die Prozessanalyse zum Vermittlungsgutschein ist Inhalt des Kapitels 4.4. Anhand der zentralen Themen Zugangswege zu privaten Vermittlern, Anreizgestaltung des Gutscheins, Qualität und Matchingstrategie der privaten Vermittler wird der Umsetzungsprozess nachvollzogen (Abschnitt 4.4.2). Abschnitt 4.4.3 bietet eine vorläufige Bewertung des Instruments.

In Kapitel 4.5 werden die Ergebnisse zusammengefasst und erste Schlussfolgerungen in Bezug auf die Kategorien des Kontraktmanagements, auf die Ziele der Gesamtreform der Bundesagentur für Arbeit und auf die Ziele des Gesetzgebers im Zusammenhang mit den einzelnen Instrumenten gezogen.

Die empirischen Ergebnisse basieren auf eigenen Erhebungen in zehn Fallstudien sowie auf der bundesweiten Agenturbefragung, der Teilnehmerbefragung im Rahmen der Wirkungsanalyse und darüber hinaus auf umfassenden Dokumenten und Auswertungen von Daten der Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Details zur Datengrundlage sind Anlage A1 zu entnehmen.

4.2 Vorstellung und Diskussion der Instrumente

4.2.1 Die Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB III

4.2.1.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Ziel der PSA ist, durch integrationsorientierte Arbeitnehmerüberlassung „Einstellungsbarrieren zu überwinden und [...] Arbeitslose schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren“ (Kommission 2002). Die Hartz-Kommission entwickelte dieses Instrument, angeregt durch positive Erfahrungen mit integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in mehreren Bundesländern. Der von einer Beschäftigung in der Zeitarbeit angenommene positive Klebeeffekt sollte durch die Schaffung eines Regelinstruments im SGB III systematisch zur Integration von Arbeitsuchenden genutzt werden. Durch die Verpflichtung der PSA, verleihefreie Zeiten für unternehmensnahe Weiterbildung zu nutzen, sollte der Effekt zusätzlich verstärkt werden.

Mit der Umsetzung des Kommissionsvorschlags wurde zügig begonnen. Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 23. Dezember 2002 (BGBl. 87/2002) verpflichtet jedes Arbeitsamt, die Einrichtung mindestens einer PSA sicherzustellen. Dafür sind in der Regel unter Berücksichtigung des Vergaberechts Verträge mit erlaubt tätigen Arbeitnehmerüberlassern zu schließen. Wenn Verträge mit dritten Anbietern nicht zustande kommen, kann sich das Arbeitsamt an einer PSA beteiligen.

Finanziert werden die PSA aus dem Eingliederungstitel der Agenturen. Allerdings wurden die Etats nicht aufgestockt, sondern die Mittel für die neuen Instrumente sollten durch Einsparungen bei den etablierten freigesetzt werden.

Mit Einführung der PSA wurde zugleich die Regulierung des Zeitarbeitsmarktes verändert.⁹⁴ Die Kommission hatte Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) bei gleichzeitiger Einführung von Tarifverträgen vorgeschlagen. Mit der Einführung von „Equal Treatment“⁹⁵ ist der Gesetzgeber darüber hinausgegangen. So sollen für alle Zeitarbeitnehmer, für die kein Tarifvertrag geregelt wurde, vom ersten Überlassungstag an die gleichen Bedingungen gelten wie für die Arbeitnehmer des Entleihunternehmens.

Die Neuregelungen traten am 1. Januar 2004 in Kraft; in der Übergangszeit richtete sich die Entlohnung der PSA nach einem gültigen Tarifvertrag der Zeitarbeitsbranche.⁹⁶

Zur Gesetzesbegründung heißt es:

„Die gesellschaftliche Akzeptanz und Qualität der Leiharbeit werden zunehmen. [...] Vermittlungsorientierte Leiharbeit wird darüber hinaus die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern. [...] Mit einer steigenden Qualität und Akzeptanz

⁹⁴ Zentrale Änderungen waren die Abschaffung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots und der Wegfall der Höchstüberlassungsdauer.

⁹⁵ Im Vergleich zum ebenfalls diskutierten „Equal Pay“ wurde hier die weitergehende Variante gewählt. Während sich Equal Pay allein auf die gleichen Grundlöhne bezieht, sind mit Equal Treatment auch alle betriebsinternen Regelungen zum Urlaubsgeld, Betriebsrenten, andere Vergünstigungen oder Zusatzzahlungen eingeschlossen. Die Aufnahme des Gleichbehandlungsgrundsatzes wurde insbesondere von Branchenvertretern heftig kritisiert.

⁹⁶ Auch wenn bislang für die Zeitarbeit kein übergreifender Tarifvertrag existierte, wurden in den vorangegangenen Jahren mehrere Einzelverträge abgeschlossen. Für die PSA von Bedeutung ist vor allem der Tarifvertrag zwischen der ebenfalls vermittlungsorientiert arbeitenden START Zeitarbeit und ver.di in Nordrhein Westfalen. Daneben schließen auch einzelne Zeitarbeitsfirmen mit Gewerkschaften Verträge ab. In der öffentlichen Diskussion wurde vor insbesondere der Vertrag zwischen der Firma Randstad und der DAG/ÖTV aus dem Jahr 2000 wahrgenommen, der 2001 mit ver.di aktualisiert wurde. Vor dem Hintergrund der Verhandlungen für einen Branchentarifvertrag wurde dieser Vertrag von ver.di gekündigt.

von Leiharbeit werden sich zudem die Chancen deutlich verbessern, mittels Arbeitnehmerüberlassung das trotz Massenarbeitslosigkeit fortbestehende große Volumen bezahlter Überstunden zumindest teilweise abzubauen und auf diese Weise sogar zusätzliche dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und in soweit Arbeitslosigkeit abzubauen.“ (Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002)

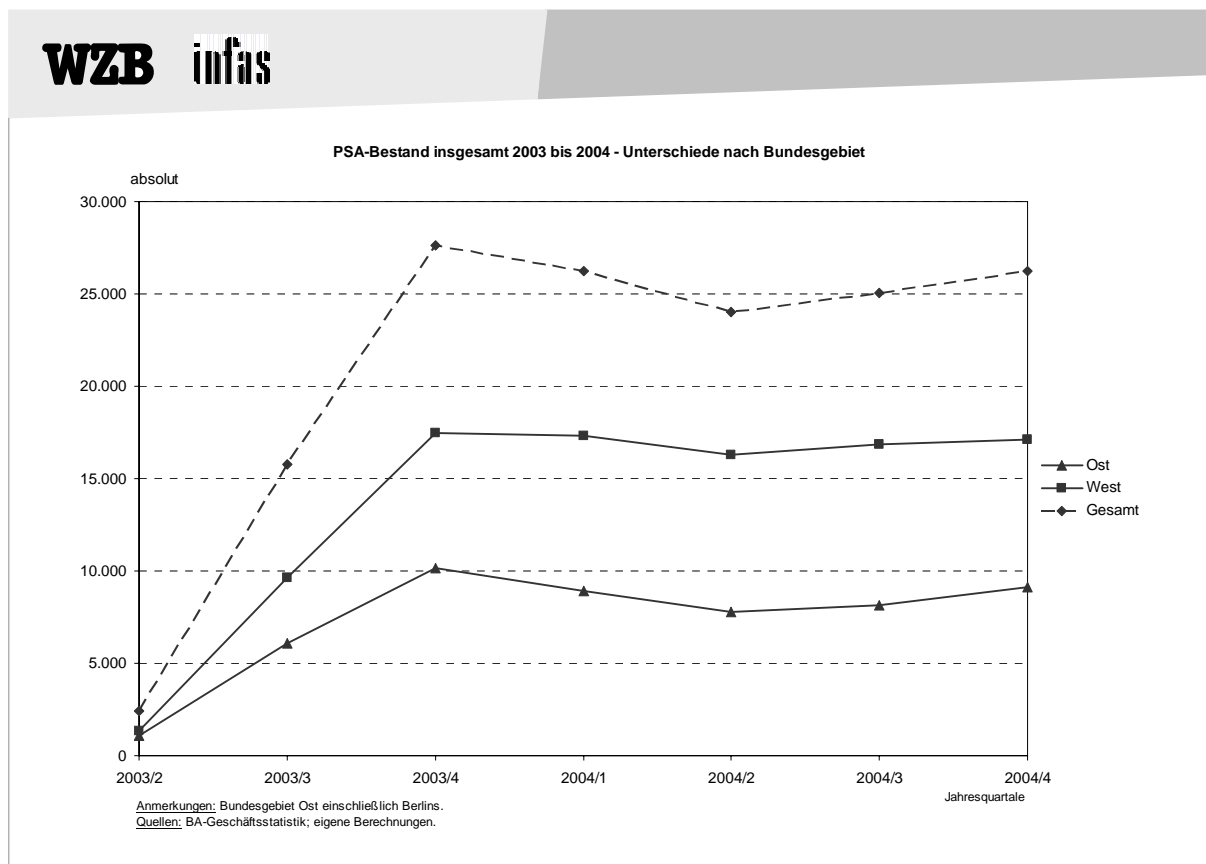
Die Begründung zu diesem Punkt schließt mit einem Appell an die Tarifpartner der Zeitarbeitsbranche, das Instrument PSA aktiv zu unterstützen.

4.2.1.2 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Die Planung der Bundesagentur für Arbeit (Rundbrief 71/2002) sah vor, bis Mitte Mai 2003 flächendeckend mindestens eine Personal-Service-Agentur (PSA) in jedem Agenturbezirk einzurichten; diese Vorgabe wurde erfüllt.

Nach einem zunächst steilen Anstieg lag der Bestand der in einer PSA registrierten Personen im vierten Quartal 2003 bei rund 27.000. Seitdem hat sich der Bestand in PSA auf diesem Niveau stabilisiert (vgl. Abb. 4.2-1 und Anhangtabelle A2-8).⁹⁷

⁹⁷ Ausführliche deskriptive Statistiken zu den PSA werden in den Anhangtabellen A2-8 bis A2-13 wiedergegeben.

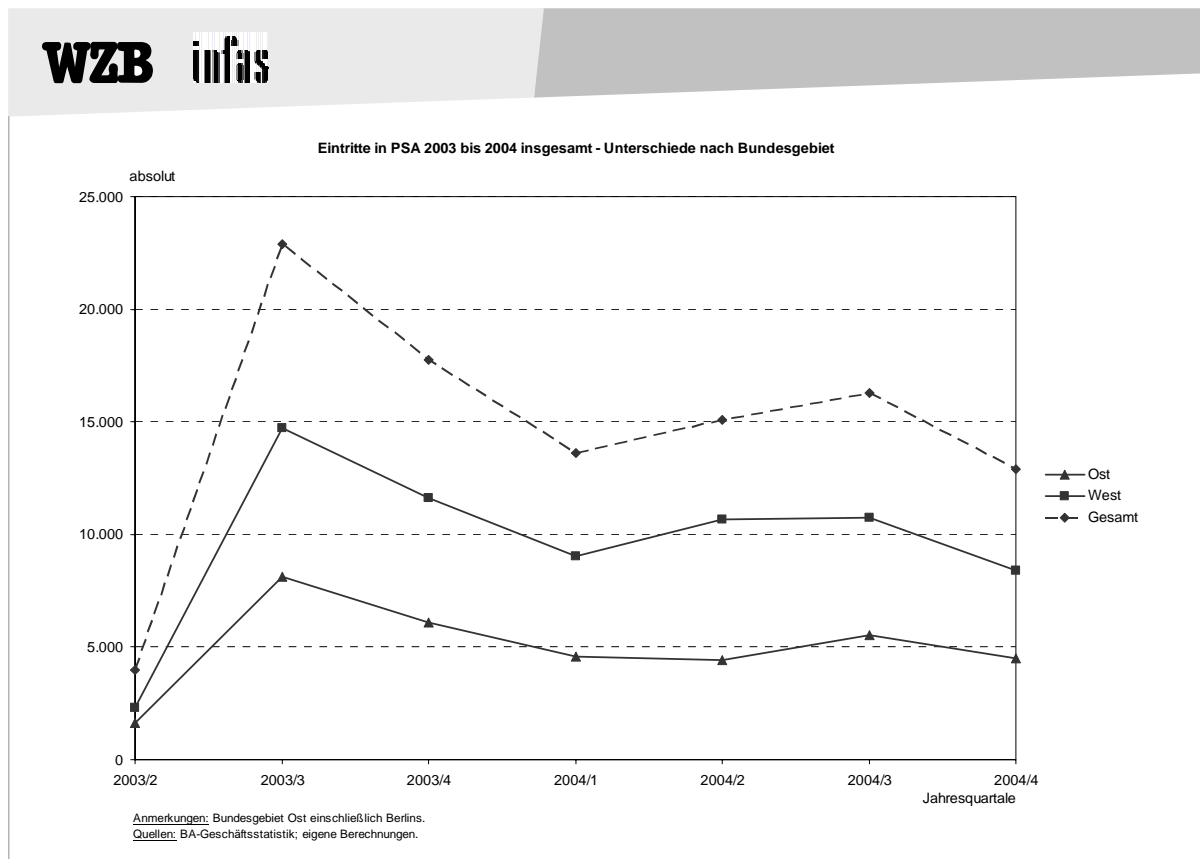
Abbildung 4.2-1: PSA-Bestand 2003 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Das von der BA für 2003 ursprünglich vorgesehene Ziel von 50.000 Beschäftigten in PSA wurde nie erreicht (Jahn 2002, S. 5), geschweige denn die in der Entwicklungsphase genannten teilweise euphorischen Zahlen.⁹⁸ Bis Dezember 2004 traten insgesamt etwa 100.000 Personen in das Programm ein (vgl. Abb. 4.2-2). Von den 73.000 Austritten mündeten in diesem Zeitraum 32,6 % (Westdeutschland: 36,5 %; Ostdeutschland 24,8 %) in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, was etwa 24.000 Personen entspricht. Wie groß hierbei der Nettoeffekt zusätzlicher Beschäftigung ist, wird in der Wirkungsanalyse (vgl. Kap. 5) untersucht.

⁹⁸ Vgl. Kommission (2002) sowie Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey (2002).

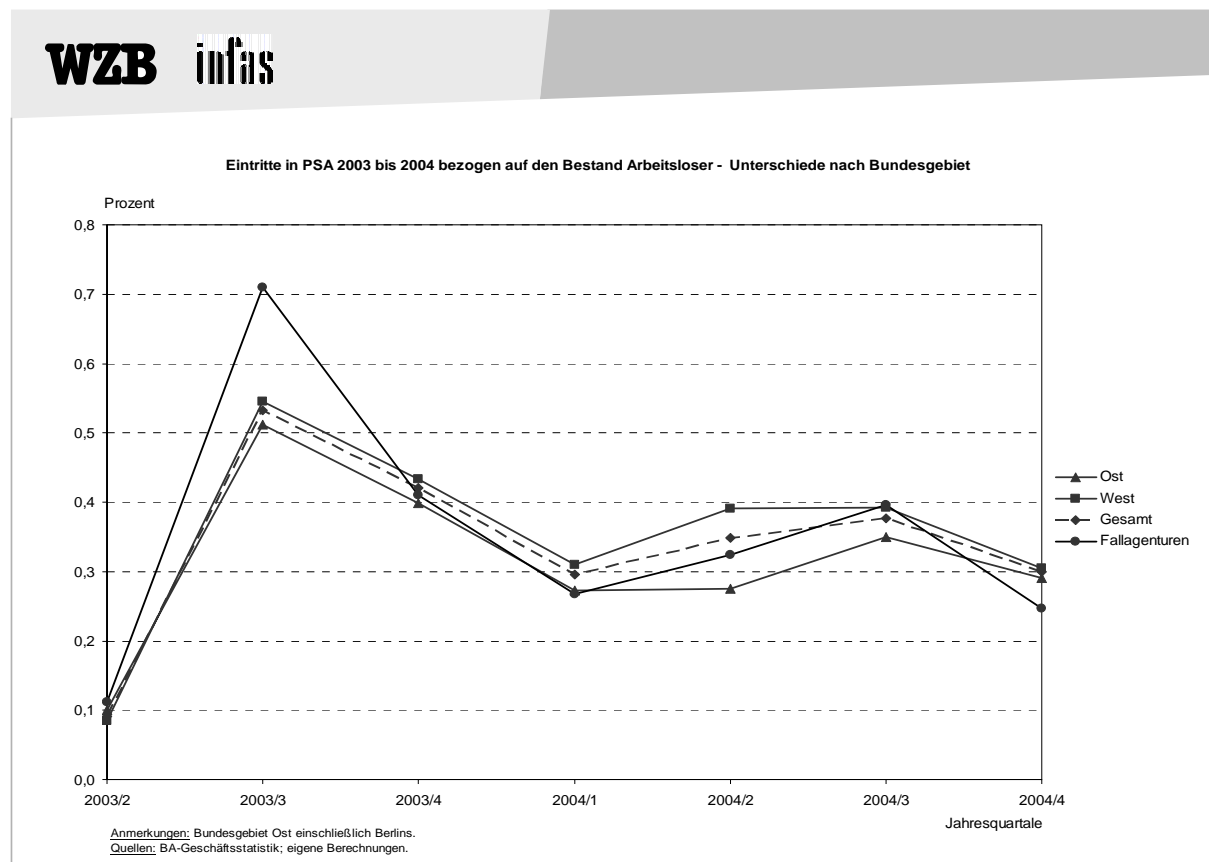
Abbildung 4.2-2: Eintritte in PSA 2003 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Gemessen am Bestand der Arbeitslosen ist die Inanspruchnahme der PSA sowohl im Osten als auch im Westen sehr gering: Es entfallen pro Quartal jeweils nur drei Eintritte in PSA auf 1.000 Arbeitslose (etwa 0,3 %; vgl. Abb. 4.2-3). Das Programm hat die Vorgabe, für 1 % der Arbeitslosen PSA-Plätze vorzuhalten, nicht erreicht, wenn man den Bestand von PSA-Teilnehmern zum Arbeitslosenbestand in Beziehung setzt. Die Quoten bewegen sich für alle Quartale und das gesamte Bundesgebiet sowie in West und Ost getrennt deutlich unter 1 % (vgl. Anhangtabelle A2-8). Dies gilt ebenfalls für die verschiedenen Agenturtypen (vgl. Tab. A2-9 in Anhang A2).

Abbildung 4.2-3: Eintritte in PSA 2003 bis 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Angesichts der geringen Inanspruchnahme stellen die PSA nach wie vor ein Nischenprodukt dar und sind nicht – wie ursprünglich erhofft – ein Massengeschäft. Die hohen Erwartungen an das Beschäftigungspotenzial des PSA-Programms, die im Umkreis der Hartz-Kommission geweckt wurden, haben sich nicht erfüllt.

Tabelle A2-10 in Anhang A2 fasst die Teilnehmerstruktur für die gesamte Laufzeit des Programms (Frühjahr 2003 bis Dezember 2004) nach den verfügbaren Merkmalen zusammen.⁹⁹ Auffällig bei der Teilnehmerstruktur der PSA ist die starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre, die insgesamt 40 % der Eintritte in PSA, aber nur 11 % der Arbeitslosen ausmachen. Der Grund hierfür ist vermutlich, dass im Jahre 2003 spezielle Ausschreibungen für Jugendliche stattfanden. Die Überrepräsentation

⁹⁹ Außer zu Region, Geschlecht und Alter stehen keine weiteren Geschäftsdaten der BA zur Teilnehmerstruktur zur Verfügung.

der Jüngeren geht zuungunsten von Älteren; zudem sind männliche Arbeitslose überrepräsentiert, was dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit entspricht (vgl. Tab. 4.2-1 und Anhangtabelle A2-10). Dieses Muster gilt mit geringfügigen Abweichungen sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland.

Betrachtet man die Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme der PSA auf Agenturebene, zeigt sich eine eher große Streuung auf dem bereits beschriebenen insgesamt niedrigen Niveau (vgl. Abb. 4.2-5). Bei einem Durchschnittswert von 0,35 % pro Quartal im Jahre 2004 variierte die Inanspruchnahme zwischen 0,87 % in Heilbronn und dem niedrigsten Wert von 0,10 % in Gelsenkirchen. Dennoch sind die Entwicklung und die Struktur der Inanspruchnahme in den zehn Fallagenturen dem gesamtdeutschen Muster sehr ähnlich (vgl. Abb. 4.2-3, Anhangtabelle A2-9 und A2-11 bis A2-13).¹⁰⁰

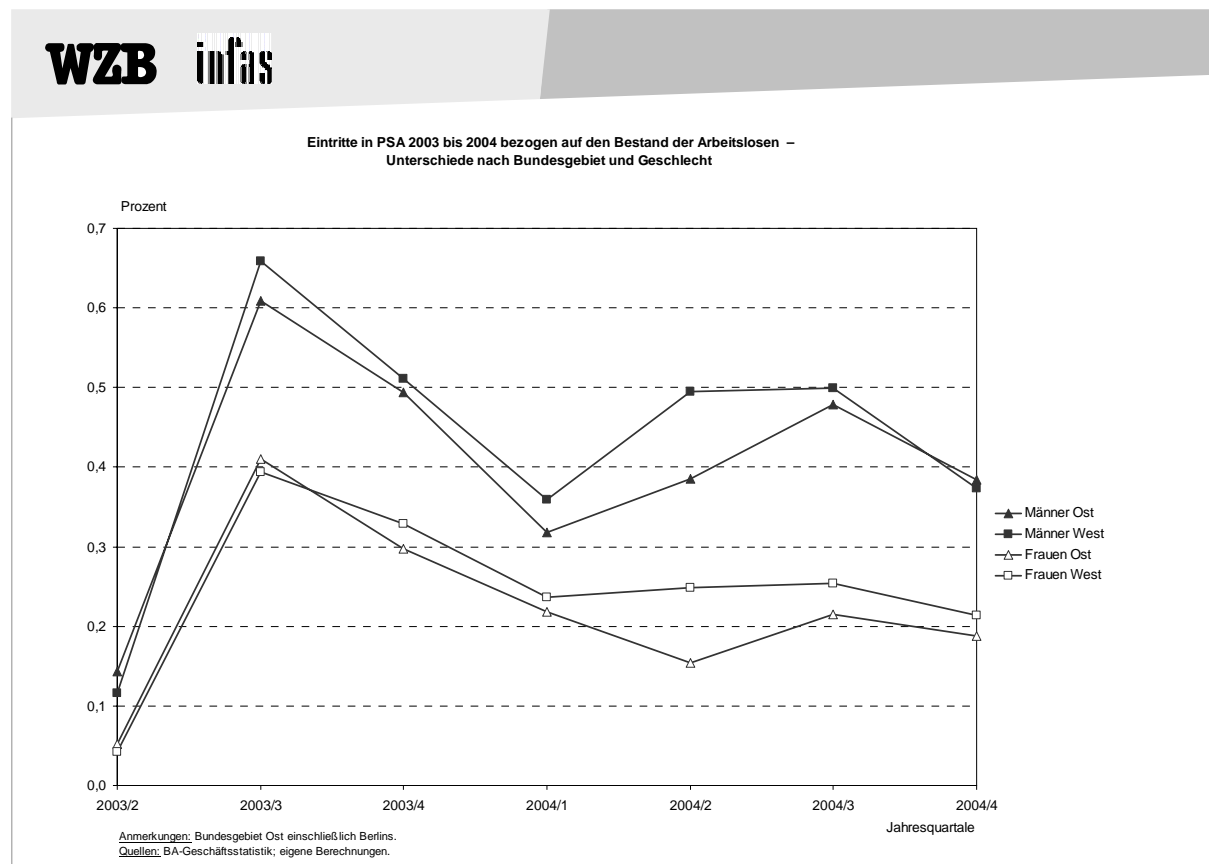
Tabelle 4.2-1: Teilnehmerstruktur PSA

Teilnehmerstruktur PSA		
	Teilnehmerstruktur	Relation zu Arbeitslosenstruktur
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00
Ost	34,0%	0,91
West	66,0%	1,05
Frauen	31,0%	0,68
Männer	69,0%	1,27
Insgesamt < 25 Jahre	40,0%	3,52
Insgesamt < 50 Jahre	8,0%	0,27
<i>Gesundheitl. Einschränkungen</i>		
Ohne	87,7%	1,06
Mit	12,0%	0,73
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne Berufsausbildung	15,4%	0,95
Betriebliche Ausbildung/Berufsfachschule/Fachschule	81,7%	1,01
Fachhochschule/Universität	2,9%	0,91
<p>Anmerkungen: Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin. Angaben für gesundheitliche Einschränkung und Berufsausbildung aus Teilnehmerbefragung. Für gesundheitliche Einschränkungen keine Angaben mit/ohne SB. Für Berufsausbildung: betriebliche Ausbildung/Berufsfachschule/ Fachschule sowie Fachhochschule/Universität jeweils zusammengefasst. Quellen: BA-Geschäftsstatistik; telefonische Befragung von Teilnehmern (N=376); eigene Berechnungen.</p>		

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

¹⁰⁰ Weder die Entwicklung der Inanspruchnahme von PSA im Zeitverlauf (gemessen an Eintritt in standardisiert auf den Bestand der Arbeitslosen) noch die Teilnehmerstruktur nach den wenigen verfügbaren Merkmalen (Region, Geschlecht, Alter) zeigen auffällige Unterschiede zwischen den Strategietypen (vgl. Anhangtabellen A2-9 sowie A2-11 bis A2-13).

Abbildung 4.2-4: Eintritte in PSA 2003 bis 2004 bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen – Unterschiede nach Bundesgebiet und Geschlecht



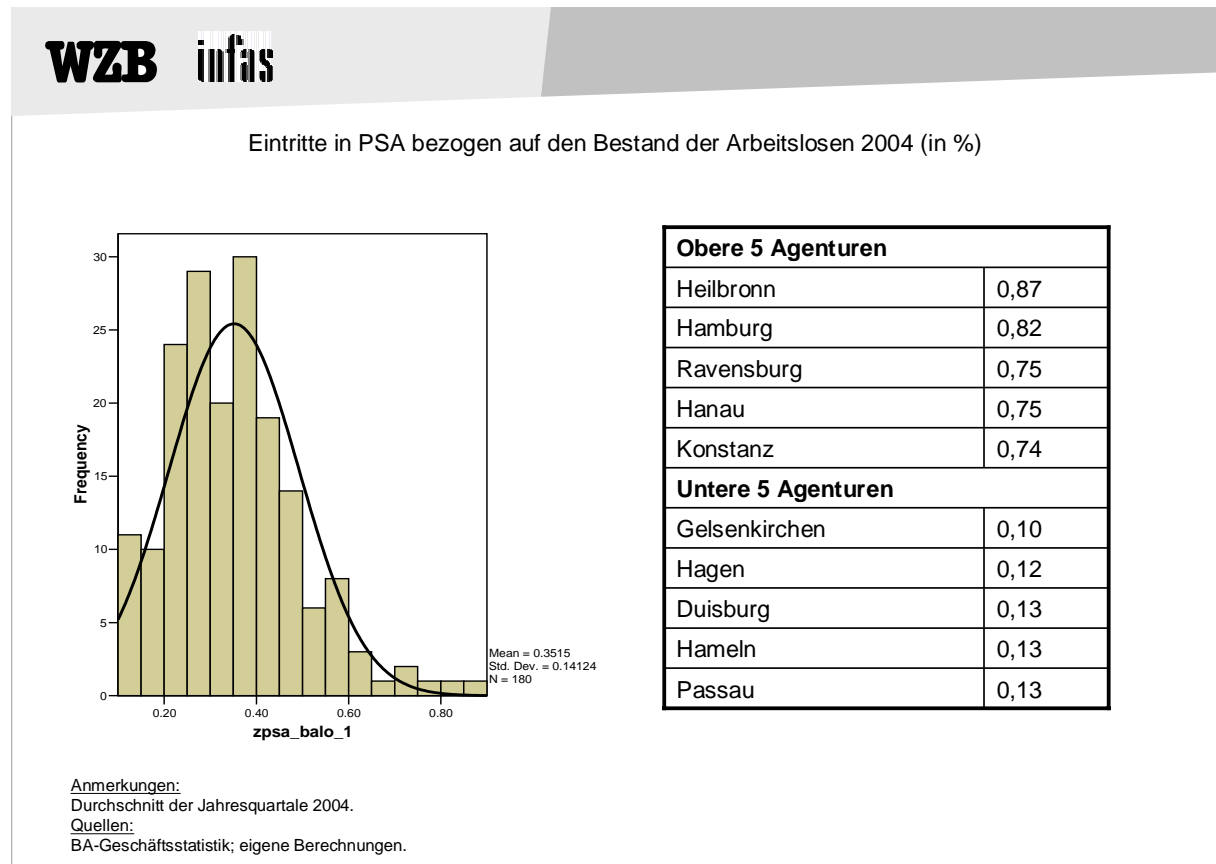
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.2.1.3 Forschungsstand

Die Einführung der PSA wurde wie wohl kaum ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument von der Öffentlichkeit begleitet. Die ersten Stellungnahmen seitens der Verbände zu dem Konzept waren durchaus positiv. Als im Sommer 2002 die Grundzüge der Idee bekannt wurden, wurden bundesweit vielfältige Vorschläge für ein Umsetzungskonzept entwickelt.¹⁰¹ Nachdem im Sommer 2003, also in den ersten Monaten nach Einführung, die ersten Besetzungs- und Vermittlungsquoten veröffentlicht worden waren, wurde das Instrument schnell öffentlich zum Flop erklärt und gleichzeitig Vorwürfe des Preisdumping und systematischen Missbrauchs laut. Im Februar 2004 meldete die Tochterfirma des niederländischen Arbeitsvermittlers Maatwerk Insolvenz an, was weitere grundlegende Auseinandersetzungen auslöste.

¹⁰¹ Den weitgehend bekannt gewordenen Konzeptvorschlag hat die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der BA und McKinsey entwickelt (2002).

Abbildung 4.2-5: Eintritte in PSA bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland insgesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Eine systematische wissenschaftliche Analyse zu Umsetzung und Wirkung der PSA gab es in dieser Zeit vielfältiger öffentlicher Diskussionen allerdings noch nicht. Dies war wenige Monate nach deren Einführung auch kaum möglich.

Begleitende Analysen wurden und werden seitens des IAB vorgenommen. Jahn (2004a, 2004b) berichtete bereits Anfang 2004 über Vertragsgestaltung, Zielgruppen und Mengen der ersten Ausschreibungswelle sowie über die Strukturen und Verleiheinsätze der PSA-Beschäftigten. In einem umfassenden Evaluierungsprojekt im Auftrag des IAB¹⁰² werden seit 2003 die Implementationsbedingungen und Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen, Beauftragung Dritter nach § 37 sowie von PSA analysiert. Für die PSA wurden bis heute folgende Module umgesetzt:

¹⁰² Durchgeführt wird die Evaluation von den Instituten ZEW Mannheim, sinus München und IAW Tübingen.

- eine E-Mail-Befragung in 50 Arbeitsagenturen sowie Explorationen in 35 Arbeitsagenturen zur Startphase der PSA
- eine Typisierung aller 180 Arbeitsagenturen nach Dimensionen von Intensität und Organisiertheit der Instrumentennutzung
- eine makroökonomische Wirkungsanalyse bezogen auf den Suchprozess von Firmen und Arbeitsuchenden

Im Rahmen der E-Mail-Befragung im Herbst 2003 wurde zunächst der Status quo der Einrichtung von PSA ermittelt. In der Tat war es gelungen, bis Juli 2003 in jedem der Agenturbezirke mindestens eine PSA einzurichten, der Besetzungsstatus der vorgesehenen Plätze und damit die Funktionsfähigkeit der PSA waren aber sehr unterschiedlich weit fortgeschritten.

In der Kombination mit der explorativen Befragung von Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen wurden in dieser ersten umfassenderen Studie bereits die Kernthemen hervorgehoben, die auch im Rahmen unserer Untersuchung weiter zu vertiefen sind. Eine Hauptfrage bei der Umsetzung des Instruments PSA ist die nach der angemessenen Zielgruppe. Bereits 2003 gab es in Deutschland hierzu große Varianz. Dies wurde zunächst offensichtlich in der expliziten Nennung der Zielgruppen im Rahmen der Ausschreibungen. Hier wurden von einigen Agenturen sehr enge Zielgruppen definiert, die sowohl nach persönlichen als auch nach berufsfachlichen Merkmalen spezifiziert wurden (z. B. gewerblich-technisch, über 55 Jahre), in anderen gab es sehr offene Definitionen (z. B. Langzeitarbeitslose). In den von sinus durchgeführten Interviews wurde zudem deutlich, dass neben der Ausschreibung auch die Besetzungspraxis der Arbeitsagenturen erheblich variiert. So wurde mit der Maßgabe, dass drei Monate nach Einrichtung der PSA alle Plätze belegt sein sollen, unterschiedlich rigide umgegangen. Auch wurde von Beginn an in einigen Agenturen eher stellenorientiert, in anderen bewerberorientiert zugewiesen. Diese erste explorative Studie bietet insofern bereits einen guten Themenaufriß für unsere Untersuchungen. Wir werden später im Rahmen unserer Prozessanalyse insbesondere die Frage nach Zuweisungspraxis noch eingehender untersuchen.

In einem zweiten Teil des vom IAB vergebenen Projekts wurden die 180 Arbeitsagenturen nach Prozesskriterien geclustert. Hierfür wurden zu den Kategorien Intensität/Stellenwert und Organisiertheit/Kontrollen Variablen gebildet, die Aussagen der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Rahmen der E-Mail-Befragung sowie Daten der BA-Statistik entsprechend codiert und so nach dem WARD-Verfahren und alternativ unter Verwendung von CANBERRA-Distanzen Organisationstypen in der Umsetzung der PSA gebildet.

Schließlich wurde im Rahmen der Untersuchung durch ZEW/sinus auch eine erste makroökonomische Schätzung der Wirkung der PSA vorgenommen. Jedoch war dies bislang nur in Bezug auf den Matchingprozess, nicht auf die Gesamtentwicklung

der Arbeitslosigkeit möglich. Hierfür kann man im Laufe dieser kurzen Zeit allerdings sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland einen positiven Effekt der PSA feststellen: Eine Erhöhung der PSA-Bestände um 100 führt im Folgemonat zu Abgängen aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von je nach Schätzer zwischen 13 und 18 in West- und zwischen 39 und 50 in Ostdeutschland.

4.2.2 Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III

4.2.2.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen SGB III wurde den Arbeitsämtern durch § 37 Abs. 2 die Möglichkeit eröffnet, Dritte mit vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen für die BA zu beauftragen (BGBl. I vom 24. März 1997, S. 594 ff.). Die entstehenden Kosten wurden zunächst über die Freie Förderung nach § 10 SGB III gedeckt. Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) sollte Arbeitsuchenden, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert ist oder die nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren, verstärkte vermittlerische Unterstützung gewährt werden. Dazu erhielten die Arbeitsämter die Möglichkeit, Dritte auch mit der gesamten Vermittlung von Arbeitsuchenden zu beauftragen (BGBl. I, Nr. 66 vom 14.12. 2001, S. 3447 f.). Der Gesetzgeber wollte mit der Modifizierung des § 37 SGB III zusätzliche vermittlerische Hilfen durch private Dritte in das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einführen und die besondere Verantwortung der Agenturen für Arbeit für Problemgruppen am Arbeitsmarkt betonen. Mit der im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geregelten und ab 1. Januar 2004 geltenden Neufassung von § 37 SGB III kann die Agentur für Arbeit Dritte umfassend mit Vermittlungsdienstleistungen beauftragen.

Gesetzliche Regelung zu § 37 SGB III

§ 37 regelt nun, dass die Agentur für Arbeit zu ihrer Unterstützung Dritte mit der Vermittlung oder mit Teilaufgaben der Vermittlung beauftragen kann, insbesondere wenn dadurch die berufliche Eingliederung von Arbeitsuchenden erleichtert werden kann, dass sie Ausbildungs- und Arbeitsuchende beauftragten Dritten zuweisen kann, wenn diese dem nicht aus wichtigem Grund widersprechen und dass sie Träger von ABM mit der Vermittlung der Teilnehmenden beauftragen kann.

Für die Vermittlungstätigkeit der Beauftragten kann eine pauschalierte Vergütung vereinbart werden. Ferner haben Arbeitsuchende die Möglichkeit, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit die Beauftragung eines Dritten mit ihrer Vermittlung zu verlangen (vgl. BGBl. I, Nr. 65 vom 23.12.2003, S. 2848 ff.)¹⁰³

¹⁰³ Unter Vermittlung versteht das SGB III laut § 35 Abs. 1 (2) „alle Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Ausbildungs- oder Arbeitsuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen.“ Von diesem Vermittlungsbegriff sind alle Aktivitäten erfasst, die der Verbesserung der Vermittlungsaussichten dienen, so auch Bewerbungshilfen und die Nutzung von Ausbildungs- oder Arbeitsplatzbörsen.

Die erneute, eher formale als inhaltliche Modifizierung des § 37 SGB III im Zuge des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt steht im Kontext der Absicht des Gesetzgebers, das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium effizienter und effektiver auszugestalten, Grundlagen für eine schnellere und bessere Arbeitsvermittlung zu schaffen, die Transparenz zu erhöhen sowie zur Entbürokratisierung beizutragen.

§ 37 SGB III ist in der heutigen Fassung formal ein Instrument der Vermittlungsunterstützung für die Bundesagentur für Arbeit, auch wenn ein Teil der über dieses Instrument möglichen Tätigkeiten Dritter, nämlich die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung, eher eine Dienstleistung für die arbeitssuchenden Bewerber als für die Bundesagentur für Arbeit darstellt. Insofern passt das Instrument systematisch zur gesetzgeberischen Absicht, die Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung zu erhöhen und den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen zu stärken.¹⁰⁴

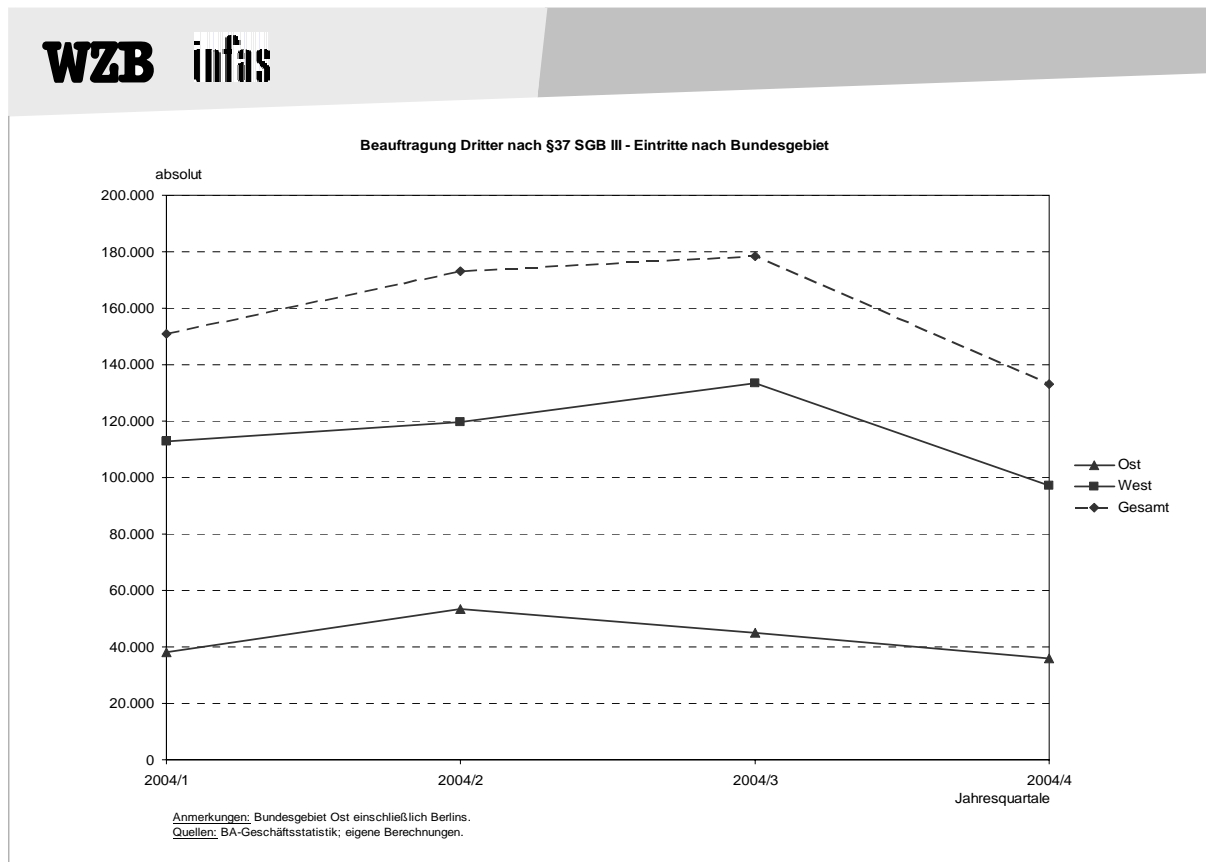
4.2.2.2 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Die Regelung der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III trat bereits 1998 in Kraft. Erste Daten liegen ab Mai 2002 vor. Aufgrund von Bedenken der BA-Statistik hinsichtlich der Datenqualität standen uns jedoch nur die Daten ab Januar 2004 zur Verfügung.

Im Jahre 2004 wurden pro Quartal zwischen 150.000 und 180.000 bzw. insgesamt etwa 635.000 Arbeitslose nach dieser Regelung „Dritten“ zugewiesen, der weitaus größere Anteil davon in Westdeutschland (vgl. Abb. 4.2-6, Tab. 4.2-2 und Anhangtabellen A2-14 bis A2-16).¹⁰⁵ Bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen liegt die Inanspruchnahme durchschnittlich bei gut 4 % im Westen und etwa einen Prozentpunkt niedriger im Osten (Abb. 4.2-7).

¹⁰⁴ Diese Ziele sind zentrale Handlungsleitlinien der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002). Wie noch zu zeigen sein wird, ergibt sich allerdings aus der Formulierung der § 37 SGB III als vermittlungsunterstützendes Instrument für die BA einerseits und die erfolgsorientierte wettbewerbliche Umsetzung gerade der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung andererseits eine strukturelle Unklarheit, die teilweise die Kooperationsbeziehungen zwischen den Agenturen und den Dritten erschwert.

¹⁰⁵ Ausführliche deskriptive Statistiken zur Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III werden in den Anhangtabellen A2-14 bis A2-23 wiedergegeben.

Abbildung 4.2-6: Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III 2004 – Eintritte nach Bundesgebiet

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Nach Geschlecht aufgeschlüsselt ist die auf den Bestand der Arbeitslosen standardisierte Inanspruchnahme nahezu identisch für Männer und Frauen in Ost- und in Westdeutschland (vgl. Abb. 4.2-8).

Bei der Betrachtung der Teilnehmerstruktur ist es sinnvoll, zwischen Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung bzw. mit Teilaufgaben der Vermittlung zu unterscheiden. Während bei der Beauftragung mit der Gesamtvermittlung die Verantwortung für den Prozess vollständig an Dritte übergeben wird, wird Beauftragung mit der Teilvermittlung eher als kurzfristige Unterstützung (z. B. beim Profiling) und nicht als Alternative zur Vermittlung durch die Agentur eingesetzt. Zwischen Ost- und Westdeutschland gibt es einen erheblichen Unterschied bei der Beauftragung entweder mit der gesamten oder eines Teils der Vermittlung. Während etwa 55 % der Beauftragungen im Osten die gesamte Vermittlung betreffen, sind es im Westen lediglich 30 % (vgl. Abb. 4.2-9 sowie Anhangtabellen A2-18 bis A2-20).

Tabelle 4.2-2: Teilnehmerstruktur Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III

Teilnehmerstruktur Beauftragung Dritter (§ 37 SGB III)

	Teilnehmerstruktur	Relation zu Arbeitslosenstruktur
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00
Ost	27,1%	0,73
West	72,9%	1,16
Frauen	43,1%	0,94
Männer	56,9%	1,05
Insgesamt < 25 Jahre	26,3%	2,32
Insgesamt < 50 Jahre	13,5%	0,46
<i>Personengr. 1 (Alo/Förd./Leist.)</i>		
Berufsrückkehrer	3,6%	1,13
besonders förderungsabw. Pers.	53,5%	0,77
<i>Gesundheitl. Einschränkungen</i>		
Ohne	81,2%	1,07
Mit, aber ohne SB	14,3%	0,72
SB	2,0%	0,47
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne Berufsausbildung	30,9%	0,85
betriebliche Ausbildung	56,8%	1,06
Berufsfachschule/Fachschule	4,0%	0,81
Fachhochschule	1,9%	1,18
Universität	3,0%	0,85
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>		
bis 1 Monat	17,2%	1,56
von 1 bis 3 Monate	17,1%	1,00
von 3 bis 6 Monate	15,1%	0,91
von 6 bis 12 Monate	17,6%	0,93
von 12 bis 24 Monate	11,6%	0,66
ab 24 Monate	9,2%	0,49

Anmerkungen:

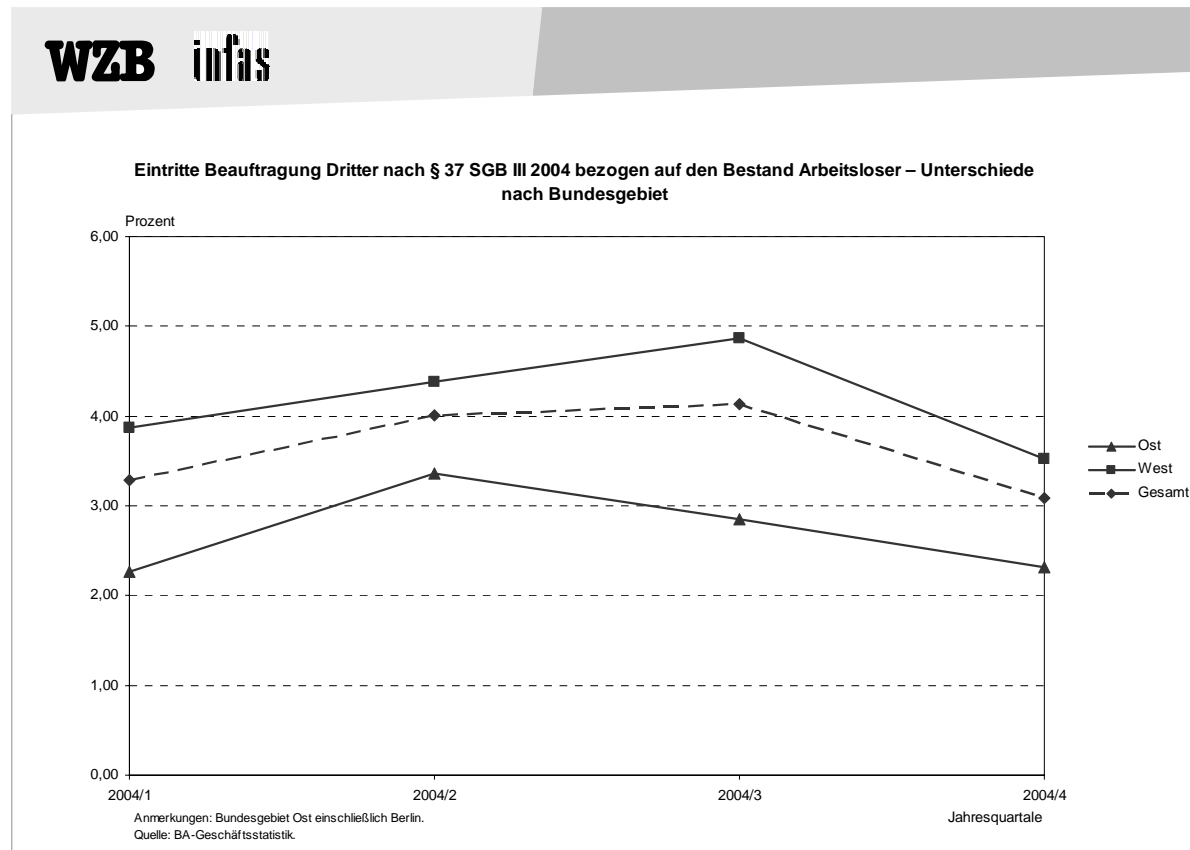
Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin.

Quellen:

BA-Geschäftsstatistik; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.2-7: Eintritte Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet



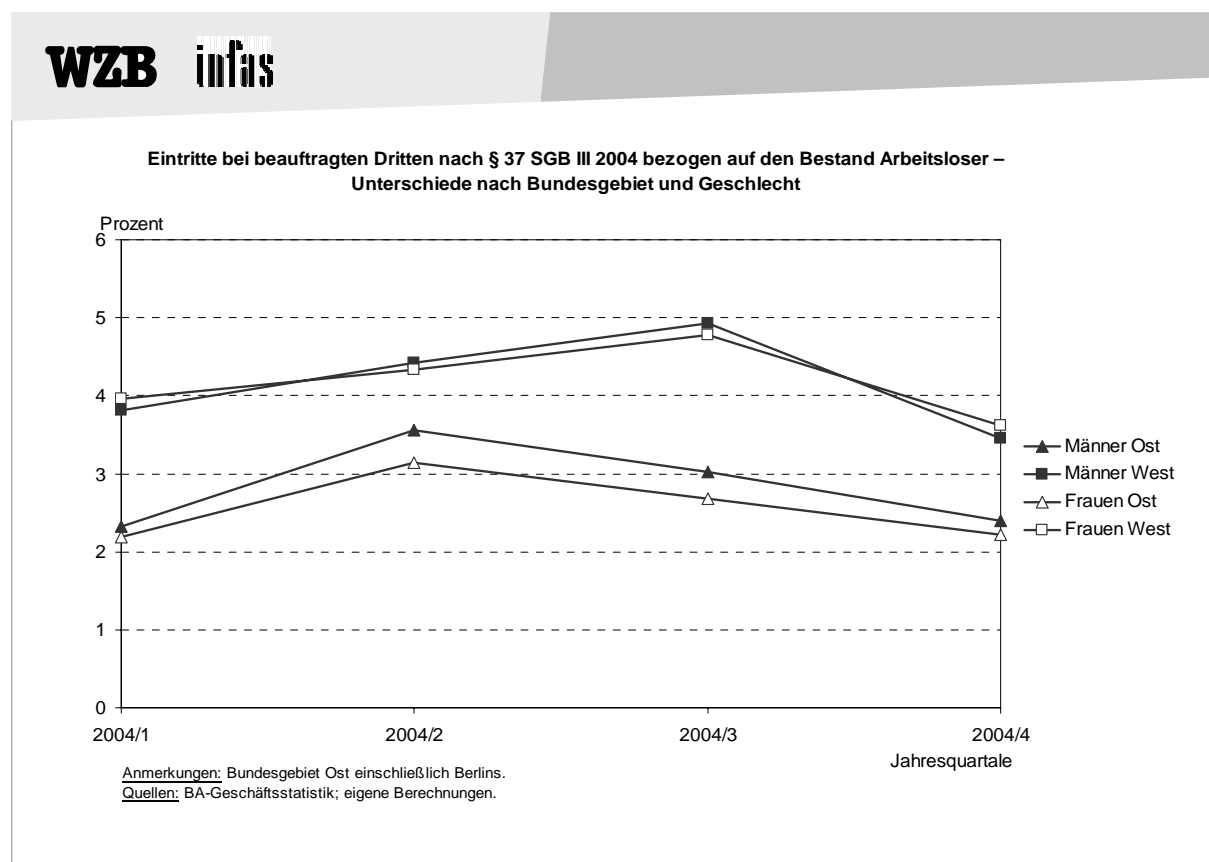
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Mit 57 % der Teilnehmer in beiden Formen des Instruments sind Männer stark überrepräsentiert. Das Gleiche gilt für Jugendliche, die 32 % bzw. 23 % der Teilnehmer stellen. Die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die Maßnahme ist sehr unterschiedlich: Während die Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung stärker auf kurzfristige Maßnahmen (68 % mit einer Förderdauer von weniger als einem Monat) für Neuzugänge (40 % der Teilnehmer sind weniger als drei Monate arbeitslos) ausgerichtet ist, stellt sich das Muster bei Beauftragung mit der gesamten Vermittlung eher umgekehrt dar. Dieses Instrument wird eher selten am Beginn der Arbeitslosigkeit eingesetzt (9 % im ersten Monat); zudem weisen nur 7 % der Teilnehmer eine Förderdauer von weniger als einem Monat auf.

Von Jugendlichen abgesehen gibt es bei beiden Formen des Instruments keine eindeutige Zielgruppenorientierung. So sind z. B. Personen ohne Berufsausbildung bzw. mit gesundheitlichen Einschränkungen unterrepräsentiert (vgl. Tab. 4.2-2, detailliert Anhangtabellen A2-18 bis A2-20). Bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen fällt hier wie bei den PSA die relativ starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre auf, die insgesamt 26,3 % der Eintritte, jedoch nur 11 % der Arbeitslosen darstellen. Die-

se Selektion scheint zuungunsten der Älteren zu gehen. Stark überrepräsentiert sind auch Berufsrückkehrer, vor allem Berufsrückkehrerinnen im Osten. Die Tabellen A2-18 bis A2-23 (siehe Anhang A2) fassen die Teilnehmerstruktur für 2004 nach den verfügbaren Merkmalen zusammen und unterscheiden u. a. zwischen Beauftragung mit der gesamten Vermittlung und Teilaufgaben der Vermittlung.

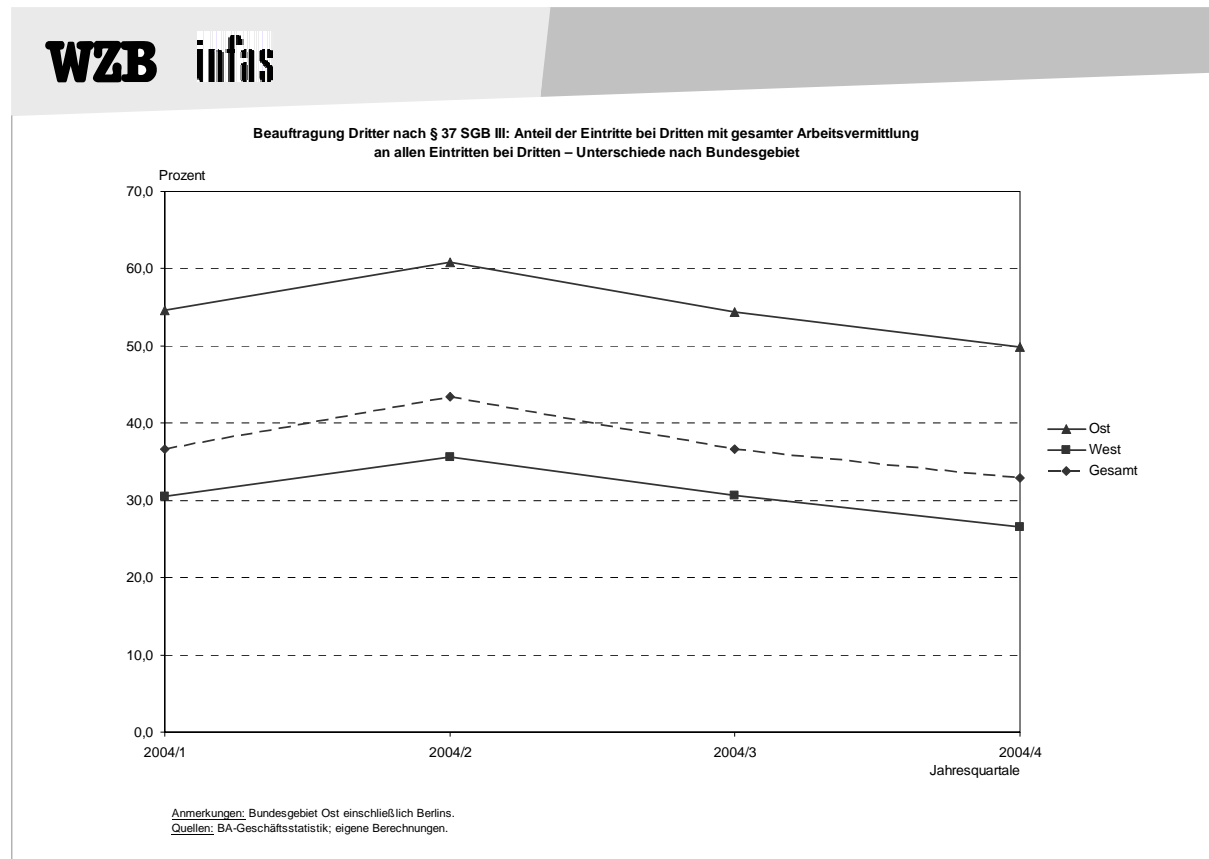
Abbildung 4.2-8: Eintritte bei beauftragten Dritten nach § 37 SGB III 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet und Geschlecht



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Betrachtet man die Häufigkeitsverteilung der Inanspruchnahme der Beauftragung Dritter auf Agenturebene, fällt vor allem die extreme Streuung der Werte zwischen Agenturen auf, die dieses Instrument sehr häufig benutzen, und anderen, bei denen die Beauftragung Dritter nach § 37 kaum eine Rolle spielt. Bei einer Durchschnittsquote der Eintritte bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen von rund 4 % pro Quartal gibt es eine Ausreißergruppe der starken Benutzer (Arbeitsagenturen Landau, Kaiserslautern, Saarlouis, Offenbach, Fulda); hier liegt die Quote bei über 20 %. Auf der anderen Seite des Spektrums gibt es eine Gruppe der „Verweigerer“, die kaum davon Gebrauch machen (Ludwigsburg, Emden, Hildesheim, Nordhorn, Oldenburg), in der die Inanspruchnahme unter 0,5 % liegt (Abb. 4.2-10; vgl. auch Anhangtabelle A2-17).

Abbildung 4.2-9: Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III: Anteil der Eintritte bei Dritten mit gesamter Arbeitsvermittlung an allen Eintritten bei Dritten – Unterschiede nach Bundesgebiet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.2.2.3 Forschungsstand

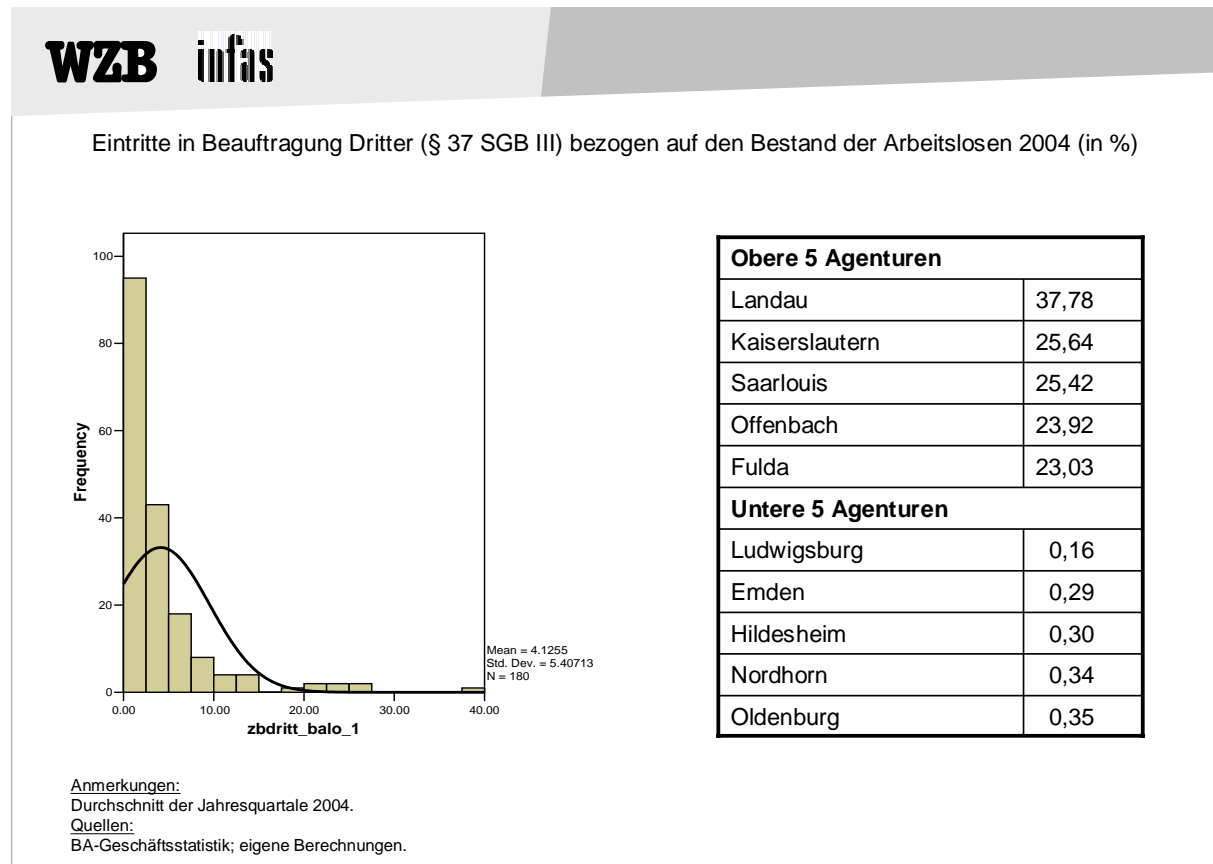
Es liegen bislang keine wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Umsetzung des § 37 SGB III vor.

Der Bundesrechnungshof hat im Juni und Juli 2003 in acht Arbeitsämtern insgesamt 32 Beauftragungen Dritter mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 11,7 Mio. Euro überprüft (vgl. Bundesrechnungshof 2003a). Dabei wurde festgestellt, dass sowohl der Umfang als auch die Vertragsinhalte zwischen den Agenturen starke Unterschiede aufwiesen.

Zentrale Kritikpunkte des Berichts des Bundesrechnungshofs vom Oktober 2003 waren:

- das Verfahren der freihändigen Auswahl beauftragter Dritter,

Abbildung 4.2-10: Eintritte in Beauftragung Dritter nach § 37 bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

- die geringe Dokumentation von Vergabeentscheidungen und Beauftragungsinhalten,
- eine teilweise Beauftragung mit Kernaufgaben der Bundesagentur für Arbeit,
- die zu wenig erfolgsorientierte Preisgestaltung,
- die mangelnde Dokumentation der Bewerberauswahl,
- ein hoher administrativer Mehraufwand bei Beauftragungen mit Teilaufgaben, wobei vor allem die Ergebnisse großer Beauftragungen mit Profiling und Bewerberaktivierung von den Arbeitsvermittlern teilweise nicht in die Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit integriert wurden,
- die mangelnde Überwachungspraxis der Agenturen bezüglich der erreichten Eingliederungserfolge, der abgerechneten Vermittlungshonorare und der eingereichten Berichte bei der Beauftragung mit Teilaufgaben.

Der Bundesrechnungshof regte deshalb u. a. an,

- Beauftragungsinhalte zu standardisieren,
- die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung zu stärken,
- die Vergütungen für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung vollständig erfolgsbasiert zu gestalten und angestrebte Eingliederungsquoten vertraglich zu vereinbaren und
- eine verbindliche Rangfolge zwischen den möglichen Vergütungsarten festzulegen, bei der die rein erfolgsbasierte Honorierung die oberste Priorität genießt.

Die Ergebnisse des Berichts des Bundesrechnungshofs sind in die Fortentwicklung der Handlungsanweisungen und fachlichen Standards der Bundesagentur für Arbeit für die Umsetzung des Instruments Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III eingeflossen (Näheres dazu in Kap. 4.3).

Die Umsetzung des Instruments basiert heute auf stark veränderten Rahmenbedingungen, so dass die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs nur noch teilweise praxisrelevant sind. Sie geben dennoch Hinweise für die Evaluierung der aktuellen Umsetzung des Instruments.

4.2.3 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

4.2.3.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III wurden mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2003 in das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingeführt (vgl. BGBl. I, Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4615).

Gesetzliche Regelung für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

Danach kann die Agentur für Arbeit „Träger nach einem wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragen“, die geeignet sind, „arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer einzugliedern oder Auszubildende, die zu ihrer Berufsvorbereitung oder Ausbildung zusätzlicher Hilfen bedürfen, einzugliedern oder [ihnen] eine berufliche Ausbildung zu ermöglichen.“

Die Maßnahmen sollen so gestaltet sein, dass sie nicht zu Wettbewerbsverfälschungen führen. Die Honorierung der Träger erfolgt nach Aufwand und Eingliederungserfolg. Das Nähere über Voraussetzungen, Art, Umfang und Verfahren der Förderung regelt die Bundesagentur durch Anordnung.

Damit wurde eine zusätzliche, inhaltlich offene Möglichkeit geschaffen, einen definierten Personenkreis in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde – zunächst für einen Erprobungszeitraum bis Ende 2005 – neu eingeführt, dass einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung im wettbewerblichen Vergabeverfahren an Dritte vergeben werden. Das betrifft auch das Instrument Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III. Dabei sollen die Eingliederungserfolge im Vordergrund stehen, die Art der Durchführung und die konkreten Inhalte sollen nicht länger durch die Bundesagentur für Arbeit vorgegeben werden. Damit stellt das Instrument ein Beispiel für die Einführung der Output-Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit dar.

Die Begründung zur Einführung dieses neuen Instruments betont das Leitbild von der Bundesagentur für Arbeit als modernem Dienstleister. „[...] Wirkungsorientierung, Flexibilität und Entscheidungskompetenz bei den Mitarbeitern vor Ort (Dezentralität) [...]“ (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 33) sollen gestärkt werden. Zugleich soll mit der wettbewerblichen Vergabe der Wettbewerb zwischen den Trägern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verstärkt werden, damit auch diese sich „an dem Leitbild der modernen Dienstleistung am Arbeitsmarkt ausrichten“ (ebenda).

Im Rahmen der Vergabe werden die Maßnahmedetails nicht durch die Bundesagentur für Arbeit vorgegeben. In einem Wettbewerb der Ideen zwischen den anbietenden Trägern soll das beste Integrationskonzept für eine bestimmte Zielgruppe identifiziert werden. Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III können daher alle Aktivitäten im Sinne des Integrationsziels sein, sofern sie nicht durch andere Instrumente des SGB III gedeckt sind und sie nicht zu Wettbewerbsverzerrung führen.

Das Honorar für den beauftragten Träger richtet sich nach Aufwand und Erfolg. Neu eingeführt wurde dabei eine Maluskomponente in der Vergütungsstruktur: Für jede erfolgreiche Vermittlung wird ein Erfolgshonorar gezahlt. Wird die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht erreicht, wird für jede an der Erreichung des Vertragsziels fehlende Vermittlung vom Träger ein fester Betrag, der Malus, zurückverlangt. Die Maluskomponente wurde vom Gesetzgeber vorgeschlagen und entsprechend von der Bundesagentur für Arbeit in das Verfahren des Instruments eingeführt, um den Leistungsdruck auf die Träger zu erhöhen und das Instrument aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit möglichst effizient zu gestalten. Der Gesetzgeber verwies auch darauf, dass die Vergabe an den wirtschaftlichsten, nicht unbedingt an den billigsten Anbieter zu erfolgen habe.

Der Gesetzgeber hoffte in der Gesetzesbegründung darauf, dass die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i in dem Maße, wie sie gute Eingliederungserfolge zu für die Agenturen effizienten Konditionen erzielen, von diesen als Ersatz für her-

kömmlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung eingesetzt werden. Die Finanzierung der Eingliederungsmaßnahmen läuft über den Eingliederungstitel der Agenturen, allerdings wurden diese Eingliederungstitel mit der Einführung der neuen Instrumente nicht aufgestockt. Vielmehr sollen Mittel für die neuen Instrumente durch Einsparungen bei den etablierten freigesetzt werden.

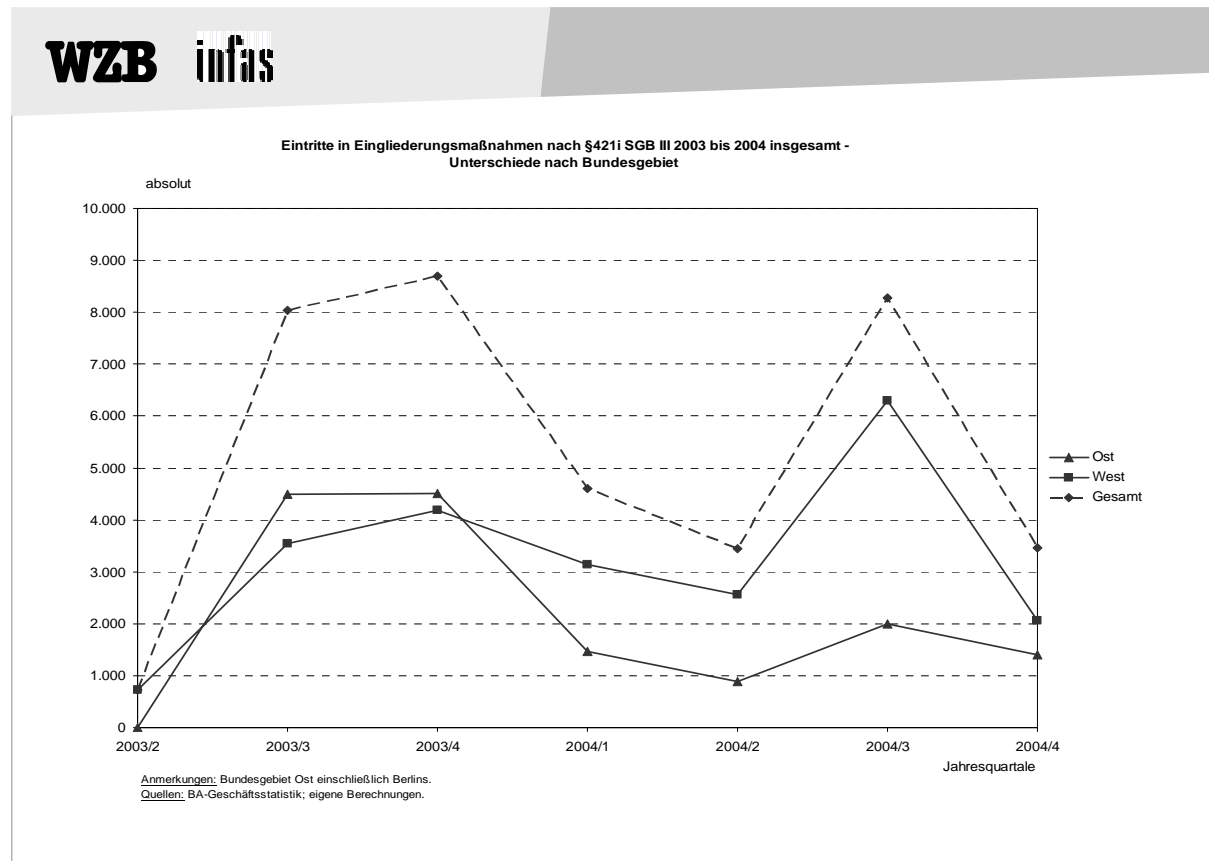
4.2.3.2 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Eingliederungsmaßnahmen durch Träger nach § 421i SGB III weisen unter allen vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen die geringsten Teilnehmerzahlen auf.

Seit Inkrafttreten dieser Regelung im Januar 2003 sind insgesamt nur 37.000 Eintritte zu verzeichnen (davon 60 % im Westen und 40 % im Osten; vgl. Abb. 4.2-11 sowie Tab. 4.2-3).¹⁰⁶ Im gesamten Bundesgebiet gibt es etwa 6.000 Eintritte pro Quartal bei einem durchschnittlichen Bestand von ca. 10.000 im Jahre 2004 (vgl. Anhangtabelle A2-24). Die Inanspruchnahme der Regelung im vierten Quartal 2004 liegt für Deutschland unter einem Teilnehmer pro 1.000 Arbeitslose (Abb. 4.2-12).

¹⁰⁶ Ausführliche deskriptive Statistiken zu Eingliederungsmaßnahmen durch Träger nach § 421i SGB III werden in den Anhangtabellen A2-24 bis A2-29 wiedergegeben.

Abbildung 4.2-11: Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III 2003 und 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 4.2-3: Teilnehmerstruktur Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (§ 421i SGB III)

Teilnehmerstruktur Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (§ 421i SGB III)

	Teilnehmerstruktur	Relation zu Arbeitslosenstruktur
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00
Ost	39,6%	1,06
West	60,4%	0,97
Frauen	45,1%	0,99
Männer	54,9%	1,01
Insgesamt < 25 Jahre	32,7%	2,88
Insgesamt < 50 Jahre	15,9%	0,55
<i>Personengr. 1 (Alo/Förd./Leist.)</i>		
Berufsrückkehrer	5,4%	1,68
besonders förderungsabw. Pers.	55,9%	0,80
<i>Gesundheitl. Einschränkungen</i>		
Ohne	78,3%	1,03
Mit, aber ohne SB	15,0%	0,76
SB	5,1%	1,19
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne Berufsausbildung	25,4%	0,70
betriebliche Ausbildung	61,8%	1,15
Berufsfachschule/Fachschule	4,4%	0,88
Fachhochschule	2,0%	1,23
Universität	3,2%	0,89
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>		
bis 1 Monat	6,2%	0,56
von 1 bis 3 Monate	16,5%	0,96
von 3 bis 6 Monate	20,4%	1,22
von 6 bis 12 Monate	26,5%	1,40
von 12 bis 24 Monate	15,7%	0,89
ab 24 Monate	7,2%	0,38

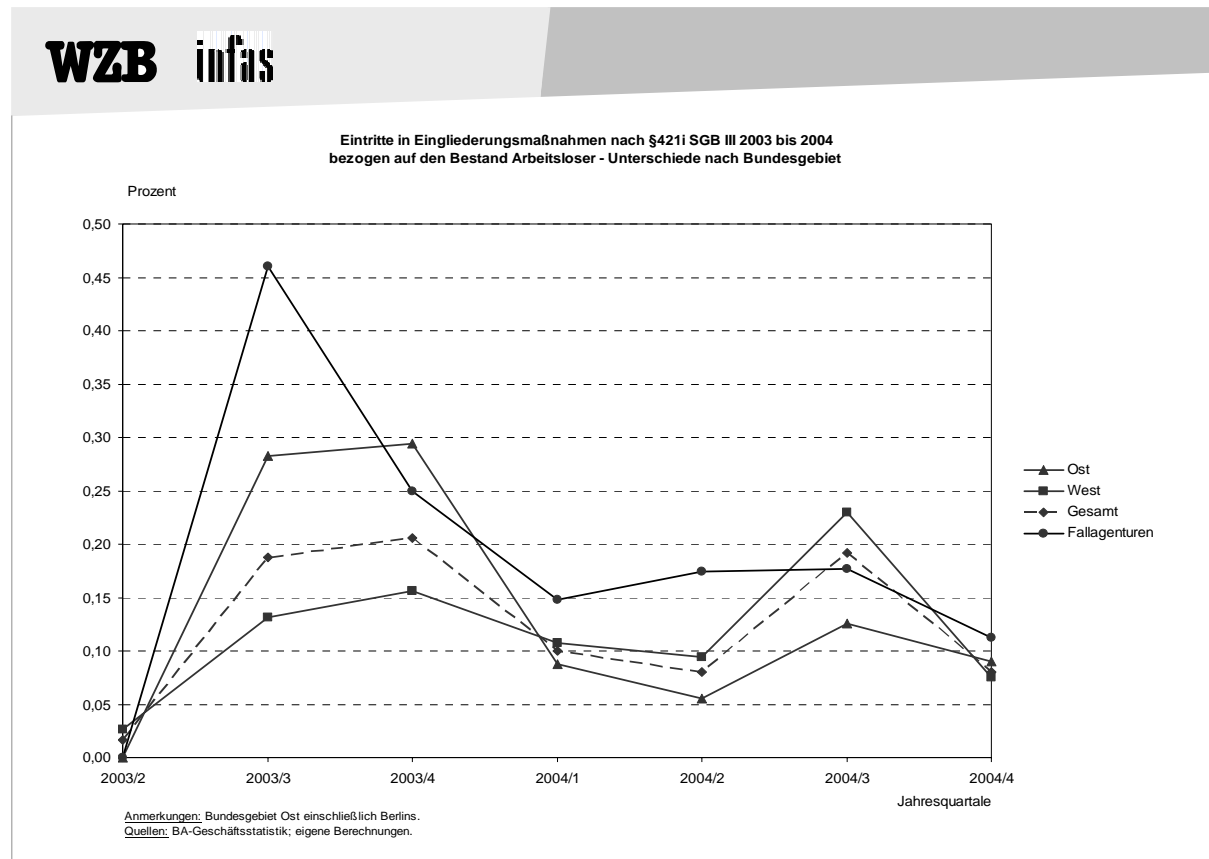
Anmerkungen:

Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin.

Quellen:

BA-Geschäftsstatistik; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.2-12: Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III 2003 und 2004 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet

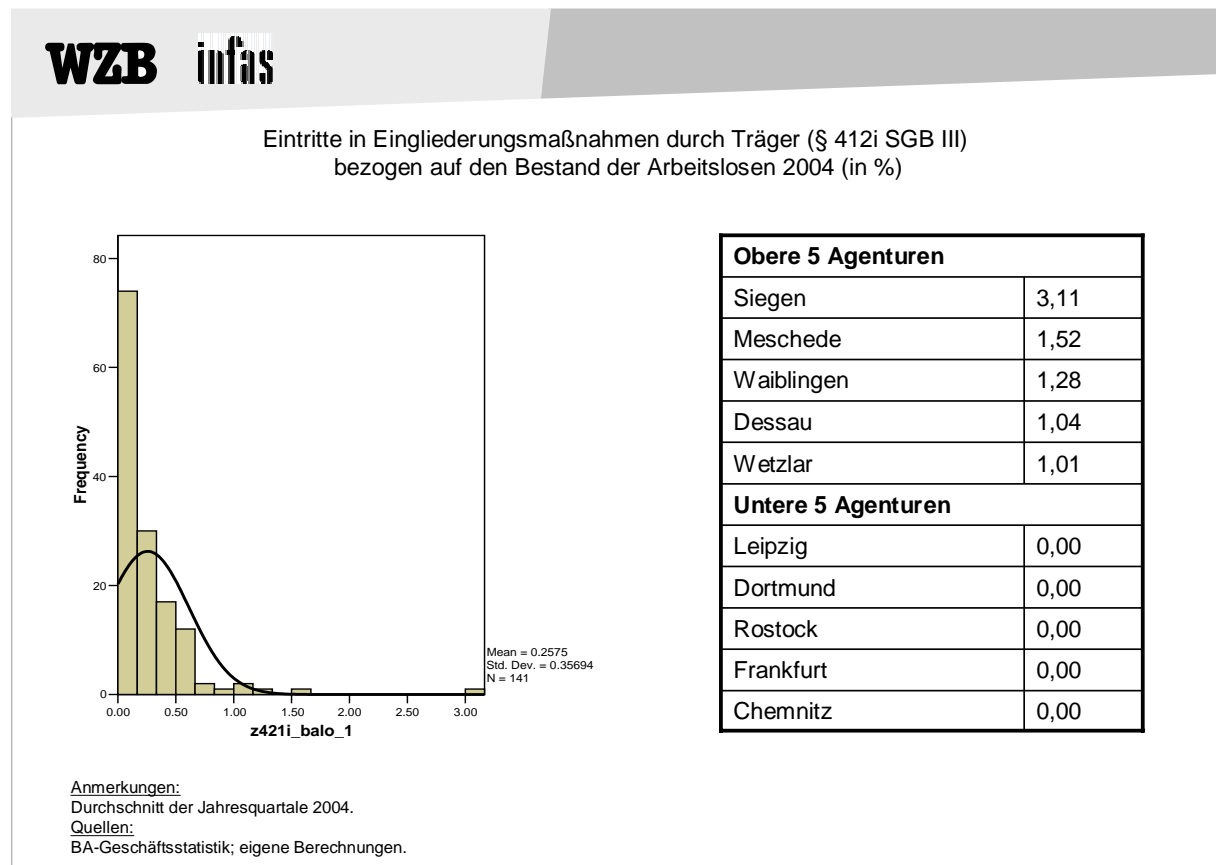


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Bei der Teilnehmerstruktur fällt – wie bei den PSA und der Beauftragung Dritter nach § 37 – die starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre auf, die insgesamt 32,7 % der Eintritte, aber nur 11 % der Arbeitslosen ausmachen. Dies geht auch hier zuungunsten von Älteren, die unterrepräsentiert sind. Überraschenderweise sind Langzeitarbeitslose (> 12 Monate), die nur 25 % aller Teilnehmer stellen, in Bezug auf ihren Anteil an allen Arbeitslosen eher unterrepräsentiert und stellen keine Zielgruppe dieses Instruments dar. Im durchschnittlichen Bestand der Teilnehmer sind Männer zwar stärker vertreten als Frauen, bezogen auf ihren Anteil am Bestand der Arbeitslosen jedoch nur leicht überrepräsentiert.

Die Förderdauer ist insgesamt relativ lang; für 39 % der Geförderten liegt sie zwischen sechs und zwölf Monaten (50 % in Ostdeutschland; vgl. Tab. 4.2-3). Die Tabellen A2-26 bis A2-29 (siehe Anhang A2) fassen die Teilnehmerstruktur für Eingliederungsmaßnahmen durch Träger für den gesamten Programmzeitraum (Jahre 2003 und 2004) nach den verfügbaren Merkmalen zusammen.

Abbildung 4.2-13: Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (§ 421i SGB III) bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.2-13 stellt die Häufigkeitsverteilung der Arbeitsagenturen bei der Inanspruchnahme von Eingliederungsmaßnahmen durch Träger im Jahre 2004 dar. Bei einer niedrigen Durchschnittsquote von 0,26 % gab es nur fünf Agenturen, deren Nutzung der Maßnahme über 1 % pro Quartal liegt (Siegen, Meschede, Waiblingen, Dessau und Wetzlar).¹⁰⁷ Eine ganze Reihe von Agenturen (z. B. Leipzig, Dortmund, Rostock, Frankfurt, Chemnitz) hat von dieser Maßnahme im Jahre 2004 keinen Gebrauch gemacht (vgl. auch Anhangtabelle A2-25).

¹⁰⁷ „Inanspruchnahme“ bedeutet Maßnahmeneintritte in Bezug zum Bestand der Arbeitslosen pro Quartal.

4.2.3.3 Forschungsstand

Für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III wurde bislang keine Evaluierung durchgeführt oder in Auftrag gegeben. Derzeit ist nur ein Gutachten des Bundesrechnungshofs bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat zwischen September und November 2004 die Umsetzung des § 421i SGB III in neun Arbeitsagenturen überprüft (vgl. Bundesrechnungshof 2005). In die Prüfung wurden insgesamt 126 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III mit rund 8.050 Teilnehmern einbezogen, für die die Bundesagentur für Arbeit zum Zeitpunkt der Kontrolle rund 7,4 Mio. Euro ausgezahlt hatte.

In folgenden Bereichen wurden zentrale Mängel festgestellt:

- *Vergabep Praxis der Agenturen:* Steuerungsentscheidungen wie zu erreichende Eingliederungsquoten und Bedarfsermittlungen wurden unzureichend dokumentiert. Kriterien zur Auswahl waren nicht bundesweit einheitlich. Preisliche Obergrenzen und Preisverhandlungen mit den Bietern wurden nicht dokumentiert. Vergabevermerke waren unvollständig oder fehlerhaft. Ein Modellprojekt wurde ohne Teilnahmewettbewerb vergeben.
- *Umsetzung der Maßnahmen:* Die Mehrzahl der Agenturen hatte weniger Teilnehmer zugewiesen als vertraglich vereinbart. Dadurch mussten Aufwandspauschalen für nicht zugewiesene Teilnehmer an die Dritten gezahlt werden. Die Erkenntnisse der Dritten wurden oft nicht für den weiteren Vermittlungsprozess der Agenturen genutzt. Teilweise lieferten Dritte die geforderten Abschlussberichte zu spät. Die Abrechnung von Eingliederungshonoraren wurde von mehreren Agenturen nicht hinreichend genau geprüft. Maluszahlungen wurden häufig nicht oder mit großer Verspätung eingefordert. Die Dokumentation von zugewiesenen Teilnehmern und Eingliederungserfolgen im IT-Fachverfahren coSach wurde von mehreren Agenturen nicht zeitnah gepflegt. Die Eingliederungswirkungen blieben unter den vertraglich vereinbarten Erwartungen. In der überwiegenden Mehrzahl abgeschlossener Maßnahmen wurden Maluszahlungen fällig. Ein von der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit initiiertes Modellprojekt zur Kombination der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III mit Arbeitsgelegenheiten auf der Basis von Mehraufwandsentschädigungen in zehn Agenturen verspricht nach Meinung des Bundesrechnungshofs kaum verwertbare Erkenntnisse.
- *Zentrale Verträge:* Nach den abgeschlossenen Verträgen wurden alle Eingliederungen von Teilnehmern dem beauftragten Träger zugute gehalten, unabhängig davon, ob der Träger, die Agentur oder der Teilnehmer selbst für die erfolgreiche Eingliederung herbeigeführt hatte. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass bei

einer solchen Regelung keine Rückschlüsse auf kausale Wirkungszusammenhänge zwischen Maßnahmeteilnahme und Eingliederung möglich sind.

Der Bundesrechnungshof kommt zu einer kritischen Gesamteinschätzung. Er betont die durch den Gesetzgeber vorgesehene Wirkungsorientierung des Instruments und bezweifelt, dass dem in der vorgefundenen Form entsprochen wird.¹⁰⁸ Zudem kritisiert er ein aus seiner Sicht noch zu gering ausgeprägtes Kostenbewusstsein in den Agenturen.

Insbesondere die festgestellten Mängel zur Vergabep Praxis beziehen sich in erster Linie auf die Phase der letzten Ausschreibung, die noch durch die Agenturen vor Ort umgesetzt wurden. Seit 2005 werden alle Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i über den zentralisierten Einkauf vergeben, so dass eine Einheitlichkeit und Überprüfbarkeit der Auswahlkriterien heute besser sichergestellt scheint.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt die Trennung von Bedarfsträger und Vergabestelle zur Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen.

Der Bericht schließt mit dem Vorschlag, das Instrument nicht weiterzuführen, sondern mit der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III zusammenzufassen. Der Bundesrechnungshof argumentiert dabei, dass dieses Instrument bis auf die besondere Vergütungsform mit Maluskomponente einer Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 gleichkomme. Wir werden im Rahmen unserer Prozessanalyse darauf eingehen, dass es auf den zweiten Blick durchaus relevante Unterschiede gibt.

4.2.4 Vermittlungsgutschein (VGS) nach § 421g SGB III

4.2.4.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Der Vermittlungsgutschein wurde mit dem am 27. März 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat (BGBl. I, Nr. 20, S. 1130) in das Spektrum der Vermittlungsinstrumente des SGB III eingeführt. Gleichzeitig wurde die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler abgeschafft. In der Gesetzesbegründung heißt es:

¹⁰⁸ Zentrales Argument ist hier die Berücksichtigung jeder Eingliederung als ein Erfolg des beauftragten Trägers in den Verträgen.

„Damit wird der Marktzugang zu dieser Dienstleistung erleichtert, Bürokratie abgebaut und die Kontrolle über die Arbeitsvermittlung nicht mehr der Bundesanstalt für Arbeit übertragen, die künftig stärker im Wettbewerb mit privaten Vermittlern steht. Mittelfristig wird die erfolgsabhängige Vergütung und die Konkurrenz privater Vermittler untereinander und mit der Bundesanstalt für Arbeit dafür sorgen, dass nur seriös arbeitende und an den Interessen der Arbeitsuchenden orientierte Vermittler sich am Markt durchsetzen.

Um Missbrauch so weit wie möglich zu verhindern und die notwendige Transparenz über die Arbeit professioneller Arbeitsvermittler für Arbeitsuchende herzustellen, hält der Deutsche Bundestag die Entwicklung von Qualitätsstandards für private Arbeitsvermittlungen für erforderlich.“ (Bundestags-Drucksache 14/8529, S. 3).

Gesetzliche Regelung zum Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III

Die bis Dezember 2004 befristete gesetzliche Regelung sah vor, dass Arbeitsuchende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt wurden oder die eine Beschäftigung im Rahmen einer ABM oder SAM nach dem SGB III ausüben oder zuletzt ausgeübt haben, Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben. Mit diesem Gutschein können sie einen privaten Arbeitsvermittler freier Wahl mit ihrer Vermittlung beauftragen.

Die Agentur für Arbeit verpflichtet sich mit dem Gutschein, den Vergütungsanspruch des privaten Vermittlers bei erfolgreicher Vermittlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis von mindestens 15 Stunden wöchentlich zu erfüllen. Der Gutschein entspricht je nach Dauer der Arbeitslosigkeit einem Gegenwert von 1.500 bis 2.500 Euro. Davon werden 1.000 Euro bei Beschäftigungsbeginn und der jeweilige Restbetrag nach sechsmonatiger Beschäftigungsdauer ausgezahlt.

Kein Honorar wird gezahlt, wenn der Dienstleister bereits von der Agentur für Arbeit mit der Vermittlung beauftragt wurde, wenn die Vermittlung an einen früheren Arbeitgeber erfolgt, bei dem die Arbeitsuchenden innerhalb des letzten Jahres vor Arbeitslosigkeit mindestens drei Monate beschäftigt waren, oder wenn die Beschäftigung vertraglich auf weniger als drei Monate befristet ist.

Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wurde die Gültigkeit des Instruments in ab Januar 2005 geltender modifizierter Form bis 31. Dezember 2006 verlängert (vgl. BGBl. I, Nr. 61, Jg. 2004, S. 2902).

Arbeitsuchende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben ab 1. Januar 2005 nach § 16 Abs. 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf den Vermittlungsgutschein keinen Rechtsanspruch mehr (vgl. BGBl. I, Nr. 66, Jg. 2004, S. 2954 ff.).

Die Neuregelungen ab 1. Januar 2005 beziehen sich vor allem auf die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe und den Auszahlungszeitpunkt der Vergütung sowie auf die Notwendigkeit der Gewerbeanmeldung.

Gesetzliche Neuregelung zum Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III

Seit Januar 2005 haben arbeitsuchende Empfänger von Arbeitslosengeld, die nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit innerhalb einer Frist von drei Monaten nicht vermittelt wurden, Anspruch auf den Vermittlungsgutschein. Der Gutschein entspricht einem Gegenwert von einheitlich 2.000 Euro.

Bei erfolgreicher Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses kann der private Arbeitsvermittler diesen Gutschein bei der Agentur für Arbeit einlösen, wobei die erste Rate in Höhe von 1.000 Euro erst nach sechswöchiger Beschäftigungsdauer, die zweite Rate in gleicher Höhe nach sechsmonatiger Beschäftigungsdauer ausgezahlt wird.

Kein Honorar wird bezahlt, wenn der Dienstleister bereits von der Agentur mit der Vermittlung beauftragt wurde, die Beschäftigung vertraglich auf weniger als drei Monate befristet ist, der Anbieter Personalvermittlung nicht als Gegenstand seines Gewerbes angezeigt hat oder wenn die Vermittlung an einen früheren Arbeitgeber erfolgt, bei dem die Arbeitsuchenden innerhalb der letzten vier Jahre mindestens drei Monate beschäftigt waren.

Die Entwicklung von Qualitätsstandards in der Branche ist teilweise vorangeschritten (vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521 vom 13.2.2004). Inwieweit die entwickelten Mindeststandards der vom Gesetzgeber eingeforderten Qualitätssicherung entsprechen, wird im Laufe der hier vorgestellten Untersuchung beleuchtet.¹⁰⁹

4.2.4.2 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Nach einem kontinuierlichen Anstieg erreichte die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine (VGS) im zweiten Quartal 2004 mit knapp 200.000 einen vorläufigen Höhepunkt und ging dann im vierten Quartal 2004 auf gut 150.000 zurück. Seit ihrer Einführung im Frühjahr 2002 wurden bis Ende 2004 1,4 Mio. VGS ausgegeben – davon etwas mehr als die Hälfte (52 %) in den neuen Bundesländern (vgl. Abb. 4.2-14 und Tab. 4.2-4).¹¹⁰ Dies spiegelt nicht nur die höhere Arbeitslosigkeit im Osten, sondern auch eine erheblich höhere Rate der Inanspruchnahme wider, die – bezogen auf den Bestand aller Berechtigten (> 3 Monate arbeitslos) – im vierten Quartal 2004 7,3 % im Osten und 3,6 % im Westen betrug (vgl. Abb. 4.2-15).¹¹¹ Die Rate der Inanspruchnahme für ganz Deutschland lag zum selben Zeitpunkt bei nur 5,0 % der Berechtigten (vgl. Anhangtabelle A2-30).

Insgesamt ist die Nutzung des Instruments VGS, gemessen an der Anzahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine, eher gering. Die Implementationsanalyse unten

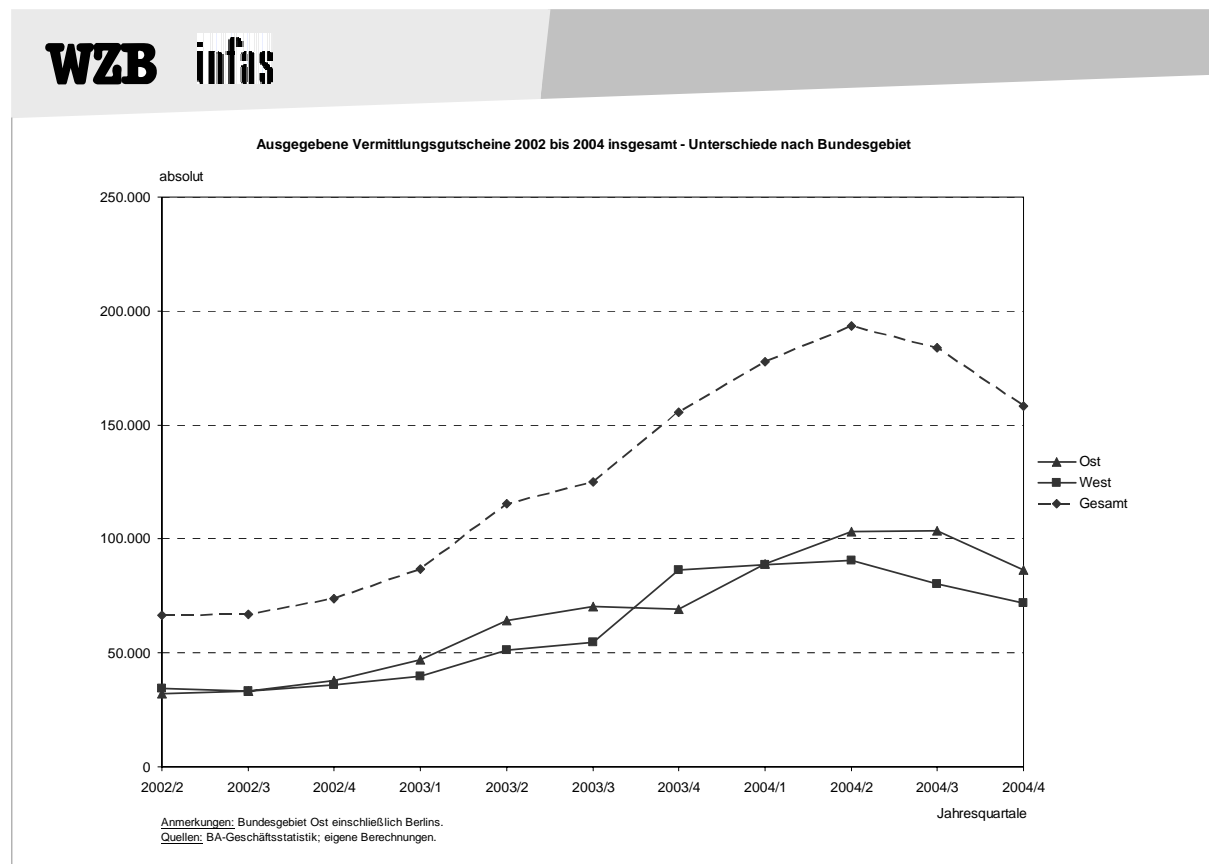
¹⁰⁹ Vgl. zum Vermittlungsgutschein genauer Kap. 4.4 unten.

¹¹⁰ Ausführliche deskriptive Statistiken zum Vermittlungsgutschein werden in den Anhangtabellen A2-30 bis A2-35 wiedergegeben.

¹¹¹ Bezogen auf alle Arbeitslosen 5,6 % bzw. 2,6 %.

befasst sich mit den Faktoren, die den eher zögerlichen Umgang mit dem Instrument VGS durch die Agenturen bzw. die fehlende Nachfrage seitens der berechtigten Arbeitslosen erklären. Es bleibt abzuwarten, ob die Neuregelung des Instruments (seit 1. Januar 2005), durch die der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert wurde (statt drei Monate nur sechs Wochen Arbeitslosigkeit), dessen Inanspruchnahme wesentlich erhöhen wird.

Abbildung 4.2-14: Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet

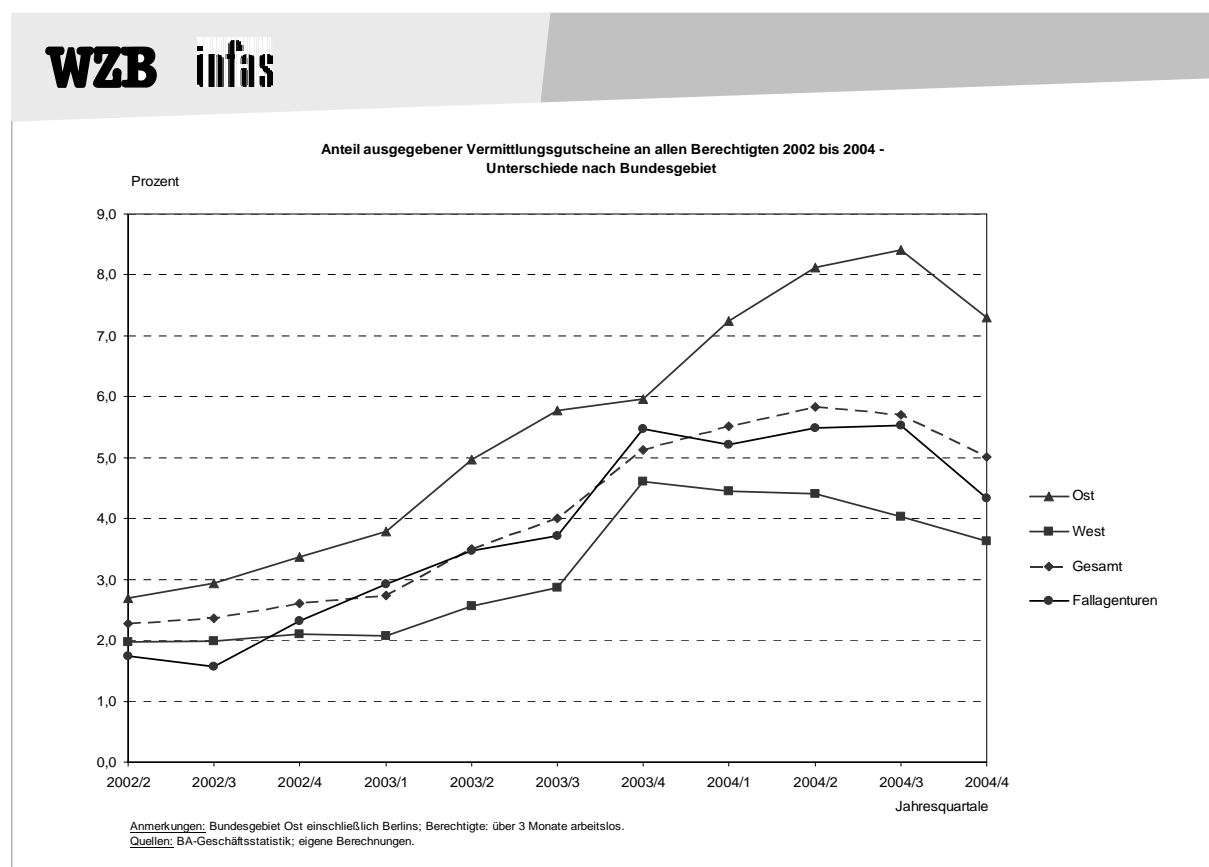


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Betrachtet man den Anteil der eingelösten an allen ausgegebenen VGS – dies entspricht dem Anteil, der mit einem Übergang in Beschäftigung verbunden ist –, ist vor allem bemerkenswert, dass die Erfolgsquote über den gesamten Beobachtungszeitraum zwischen 5 und 9 % schwankt und durchschnittlich lediglich etwa 7 % beträgt (Abb. 4.2-16). Oder anders ausgedrückt: In 91 bis 95 % der Fälle zieht der ausgegebene Vermittlungsgutschein keine Beschäftigung nach sich. Offensichtlich liegt zwischen Ausgabe des VGS durch die Agentur und der erfolgreichen Vermittlung durch einen privaten Vermittler ein schwieriger Weg der Implementation, der in der Teilnehmerbefragungen und in Experteninterviews mit lokalen Akteuren nachgezeichnet wird. Die geringe Erfolgsquote der VGS könnte beispielsweise damit erklärt werden,

dass der Arbeitslose wegen mangelnder Motivation, unzureichender Information oder fehlender Angebote erst gar nicht zu einem privaten Vermittler gelangt. Denkbar ist aber auch, dass ein privater Vermittler aufgrund nicht ausreichender finanzieller Anreize durch das Instrument selbst, beschränkter eigener Kapazitäten oder mangelnder Arbeitsqualität einem Arbeitslosen nicht hilft bzw. gar nicht helfen kann oder dass Vermittlungsgutschein-Besitzer überwiegend nicht marktnah oder gar schwer vermittelbar sind.

Abbildung 4.2-15: Anteil ausgegebener Vermittlungsgutscheine an allen Berechtigten 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet

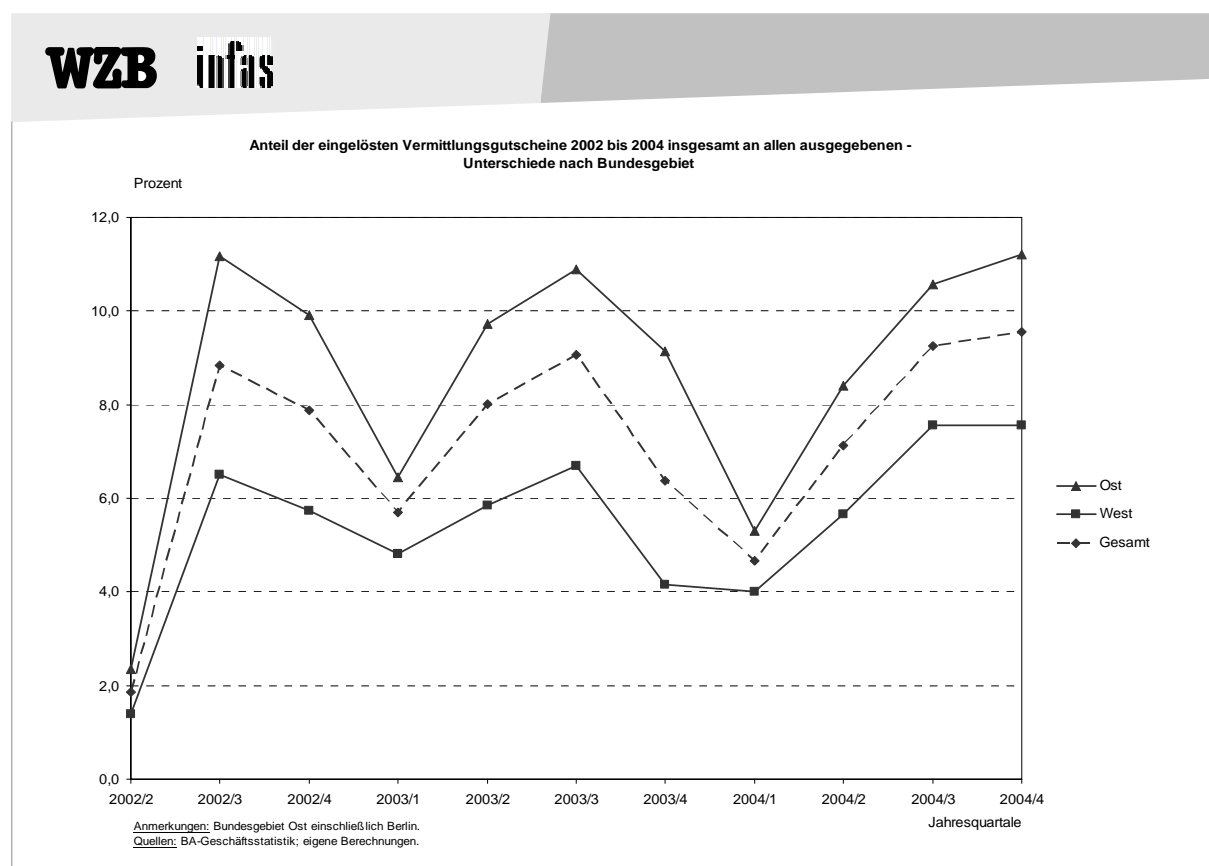


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Auffällig ist, dass trotz erheblich höherer Arbeitslosigkeit die neuen Bundesländer eine kontinuierlich höhere „Erfolgsquote“ der VGS aufweisen (vgl. Abb. 4.2-16). Neben diesem Unterschied zwischen Ost und West ist vor allem die Saisonalität der Übergänge nach Erhalt eines VGS bemerkenswert. In beiden Teilen Deutschlands werden VGS überwiegend an Männer ausgegeben; ihr Anteil an allen Teilnehmern betrug über den gesamten Zeitraum durchschnittlich 4,6 % (6,6 % in Ost- und 3,6 % in Westdeutschland; vgl. Abb. 4.2-17).

Betrachtet man die Erfolgsquoten der VGS nach Geschlecht, so zeigt sich, dass der Anteil der von Männern eingelösten VGS mit ca. 8 % ein höheres Niveau aufweist als bei den Frauen (6 %). Ferner ist die Saisonalität der Übergangsraten bei Männern stärker ausgeprägt; dies hängt wohl mit dem höheren Beschäftigungsanteil von Männern in jenen Branchen zusammen, die starken saisonalen Schwankungen unterliegen (vgl. Abb. 4.2-18).

Abbildung 4.2-16: Anteil der eingelösten Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt an allen ausgegebenen – Unterschiede nach Bundesgebiet



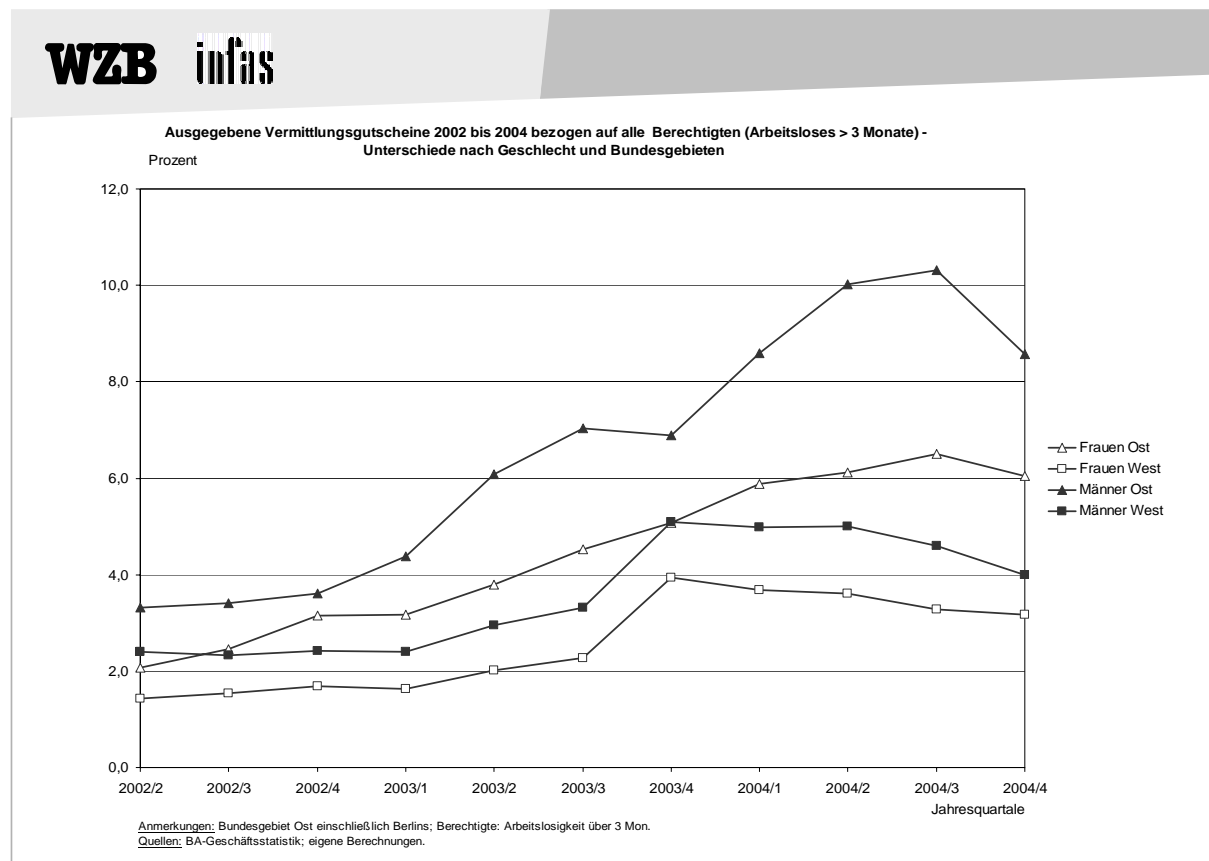
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Bei der Vermittlung in eine Beschäftigung mit einer Mindestdauer von sechs Monaten erhält der private Vermittler eine zusätzliche Restzahlung, deren Höhe sich nach der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit richtet.¹¹² Diese Zahlung, bezogen auf die Anzahl der ausgegebenen VGS in der jeweiligen Kategorie, ergibt einen einfa-

¹¹² (1) VGS 1.500 € 3 bis 5 Monate arbeitslos, Restzahlung 500 €;
(2) VGS 2.000 € 6 bis 9 Monate arbeitslos, Restzahlung 1.000 €;
(3) VGS 2.500 € über 9 Monate arbeitslos, Restzahlung 1.500 €

chen Indikator für den Übergang in eine nachhaltige Beschäftigung entsprechend unterschiedlicher Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit. Während des gesamten Beobachtungszeitraums erreichten durchschnittlich lediglich rd. 2,5 % der Empfänger von VGS eine nachhaltige Beschäftigung. Das bedeutet, dass nur etwa ein Drittel jener 7 %, ¹¹³ die einen mit dem VGS verbundenen Übergang in Beschäftigung zu verzeichnen hatten, mit dem VGS direkt in nachhaltige Beschäftigung gekommen sind (vgl. Abb. 4.2-19).

Abbildung 4.2-17: Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 bezogen auf alle Berechtigten (Arbeitslose > 3 Monate) – Unterschiede nach Geschlecht und Bundesgebiet



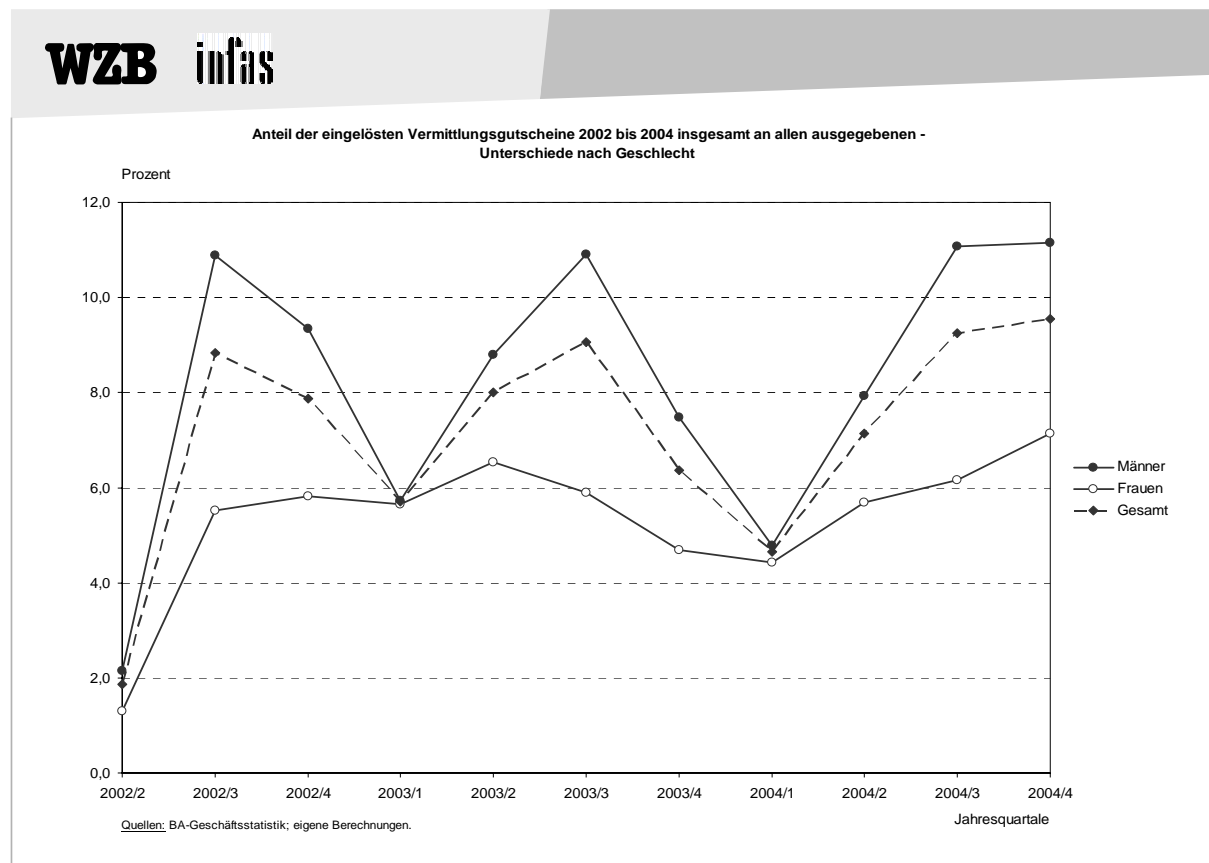
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Wie oben bereits erwähnt, sind Männer mit 62,4 % aller Teilnehmer (Westen: 65,2 %; Osten: 59,9 %) sowie die neuen Bundesländer (einschließlich Berlins) mit 52,4 % stark bzw. sehr stark überrepräsentiert. Bezogen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit

¹¹³ Beim VGS Typ 1: 2,7 %, bei Typ 2: 2,6 %, bei Typ 3: 2,3 %.

sind Arbeitslose zwischen drei und zwölf Monaten am stärksten vertreten.¹¹⁴ Spezielle Zielgruppen des Arbeitsmarkts – vor allem Ältere, Ausländer, Arbeitslose ohne Berufsausbildung sowie Arbeitslose mit sehr langer Dauer (> 24 Monate) – sind unterrepräsentiert. Dieses Muster gilt – in unterschiedlichem Ausmaß – für Ost- und Westdeutschland (vgl. Tab. 4.2-4). Die Tabellen A2-32 bis A2-35 (siehe Anhang A2) fassen die Teilnehmerstruktur für die gesamte Laufzeit des Programms (Frühjahr 2002 bis Dezember 2004) nach allen verfügbaren Merkmalen zusammen.

Abbildung 4.2-18: Anteil der eingelösten Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt an allen ausgegebenen – Unterschiede nach Geschlecht



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

¹¹⁴ Kurioserweise wurden etwa 6 % der Vermittlungsgutscheine an Arbeitslose ausgehändigt, die weniger als drei Monate arbeitslos, d. h. nicht teilnahmeberechtigt waren.

Die Häufigkeitsverteilung des Einsatzes der Vermittlungsgutscheins in den deutschen Arbeitsagenturen gemessen am Anteil der Teilnahmeberechtigten weist eine große Variation auf, die auf eine höchst unterschiedliche Ausgabepraxis hindeutet (Abb. 4.2-20). Bei einer Quartalsdurchschnittsquote von 5 % in 2004 gibt es zahlreiche Agenturen, die zwei- bis viermal so viele Vermittlungsgutscheine ausgeben (Berlin Ost, Schwerin, Lüneburg, Limburg, Krefeld). Bemerkenswert ist vor allem die Agentur Berlin Ost, die einen Spitzenwert von rund 22 % pro Quartal erreicht.

Im Gegensatz dazu finden wir auch eine Reihe von Agenturen, die eine sehr niedrige Quote aufweisen (Kempten, Donauwörth, Passau, Nagold, Iserlohn; vgl. Abb. 4.2-20). Offensichtlich wird die Umsetzung des im März 2002 infolge des Vermittlungsskandals eingeführten Instruments weitgehend vor Ort bestimmt und wenig zentral reguliert.

Dennoch spiegelt das Niveau und die Teilnehmerstruktur der Fallagenturen sehr zuverlässig die Gesamtstruktur der Teilnehmer auf Bundesebene wider (vgl. Abb. 4.2-17 oben sowie Tabelle A2-31 im Anhang A2).

Tabelle 4.2-4: Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

Teilnehmerstruktur Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

	Teilnehmerstruktur	Relation zu Arbeitslosenstruktur
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00
Ost	52,4%	1,40
West	47,6%	0,76
Frauen	37,6%	0,82
Männer	62,4%	1,15
Insgesamt < 25 Jahre	11,7%	1,03
Insgesamt < 50 Jahre	16,6%	0,57
<i>Personengr. 1 (Alo/Förd./Leist.)</i>		
Berufsrückkehrer	3,0%	0,93
besonders förderungsabw. Pers.	46,4%	0,67
<i>Gesundheitl. Einschränkungen</i>		
Ohne	80,9%	1,06
Mit, aber ohne SB	16,8%	0,85
SB	2,3%	0,54
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne Berufsausbildung	22,5%	0,62
betriebliche Ausbildung	67,8%	1,26
Berufsfachschule/Fachschule	4,7%	0,95
Fachhochschule	2,0%	1,27
Universität	3,0%	0,84
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>		
bis 1 Monat	2,1%	0,19
von 1 bis 3 Monate	4,3%	0,25
von 3 bis 6 Monate	28,3%	1,70
von 6 bis 12 Monate	30,3%	1,60
von 12 bis 24 Monate	21,3%	1,21
ab 24 Monate	13,2%	0,70

Anmerkungen:

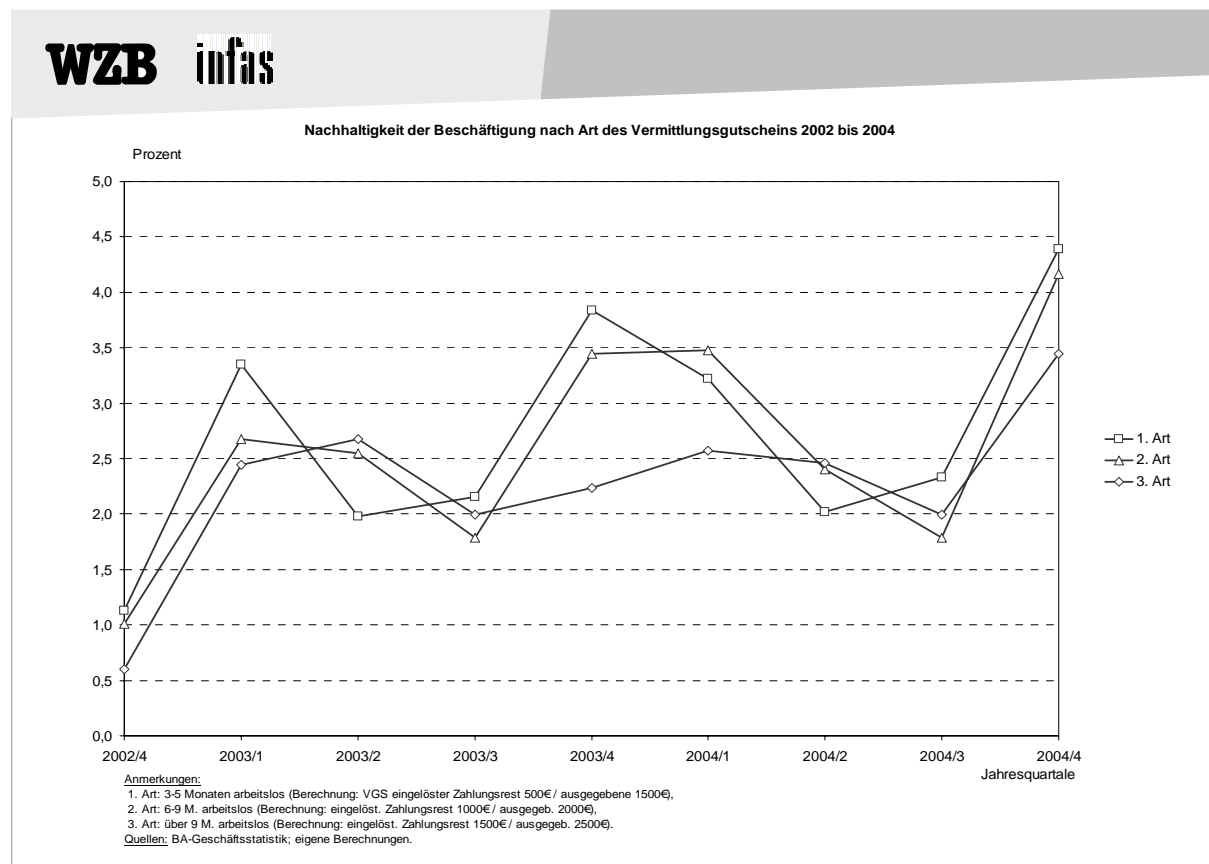
Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin.

Quellen:

BA-Geschäftsstatistik; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.2-19: Nachhaltigkeit der Beschäftigung nach Art des Vermittlungsgutscheins 2002 bis 2004



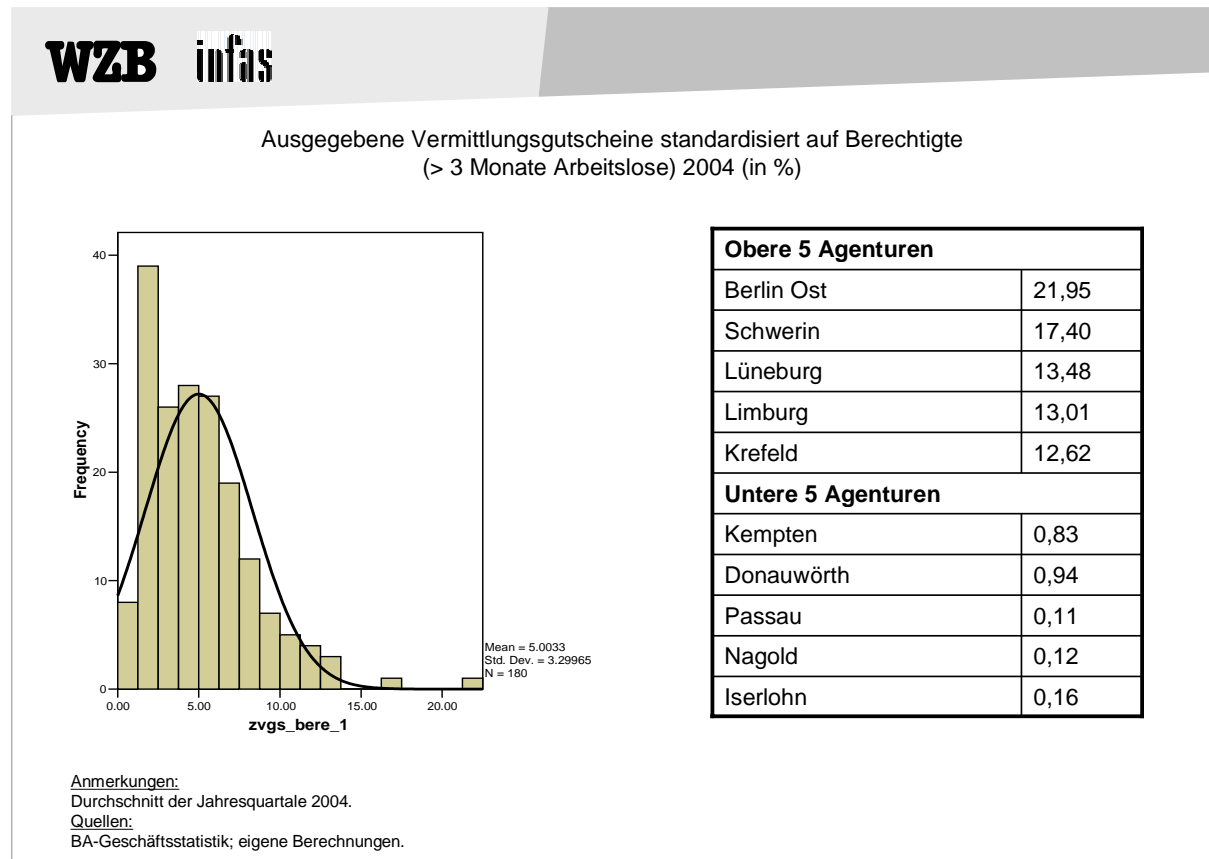
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.2.4.3 Forschungsstand

Der Bundesrechnungshof legte im Oktober 2003 einen Prüfbericht über den Einsatz von insgesamt 906 im Jahre 2002 in 16 Arbeitsämtern ausgegebenen und ausgezahlten Vermittlungsgutscheinen vor, in dem er empfahl, den Vermittlungsgutschein nicht über den Experimentierzeitraum bis Ende 2004 zu verlängern (vgl. Bundesrechnungshof 2003b).

Insgesamt wurden im Prüfungszeitraum knapp 207.000 VGS ausgegeben und mehr als 13.500 eingelöst. Die Einlösungsquoten der Arbeitsämter lagen zwischen 1 % und 16 %. Es wurden vor allem Männer, Facharbeiter und ungelernte Arbeiter vermittelt. 44 % der Vermittelten waren vor Aufnahme der Beschäftigung mehr als neun Monate arbeitslos; 74 % waren zwischen 25 und 49 Jahre alt.

Abbildung 4.2-20: Ausgegebene Vermittlungsgutscheine standardisiert auf Berechtigte (> 3 Monate Arbeitslose) 2004 (in %) – Verteilung der Arbeitsagenturen, Deutschland gesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich in 54 % der Fälle als wenig nachhaltig, teilweise dauerten sie nur wenige Wochen an. Mit Arbeitgeberzuschüssen geförderte Beschäftigungsverhältnisse waren von längerer Dauer als ungeforderte.

Es wurden zahlreiche Missbrauchs- oder Mitnahmefälle identifiziert. In 20 % der Fälle wurden Missbrauch oder Anhaltspunkte für Missbrauch nachgewiesen, wobei Fälle der Verflechtung von Vermittlern und Arbeitgebern sowie Scheinvermittlungen überwogen. Arbeitgeber haben ihre Personalgewinnung an private Vermittler ausgelagert und so ihre Aufwendungen auf Kosten der Versichertengemeinschaft reduziert.

In einer auf Schätzungen der Arbeitsämter beruhenden Berechnung der Verwaltungskosten ermittelte der Bundesrechnungshof für den Zeitraum bis Juni 2003 Kosten für die Ausgabe nicht eingelöster VGS in Höhe von knapp 2,7 Mio. Euro sowie für den Schaden durch missbräuchlich abgerechnete VGS in Höhe von 9,8 Mio. Euro. Die ermittelten Kosten wurden allerdings nicht dem möglichen Nutzen gegenübergestellt und sind insofern wenig aussagefähig. Auch die Rückforderungen aus missbräuchlicher Verwendung wurden nicht in die Ermittlung der Kosten einbezogen.

Der Gesetzgeber hat dennoch entschieden, das Instrument in veränderter Form über das Jahr 2004 hinaus zu verlängern.

Im Rahmen des IAB-Auftragsprojekts „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung der Beauftragungen nach § 37(a) SGB III, Vermittlungsgutschein (VGS) und Personalserviceagenturen (PSA)“ haben ZEW Mannheim, sinus München und IAW Tübingen mehrere Berichte zur Umsetzung des Vermittlungsgutscheins vorgelegt, die als IAB-Forschungsberichte veröffentlicht wurden (vgl. IAB Forschungsberichte 1-8/2005). Die bisher veröffentlichten Untersuchungen beziehen sich größtenteils auf im Zeitraum von Mai bis September 2003 ausgegebene Vermittlungsgutscheine. Einige Ergebnisse des umfangreichen Forschungsprojekts sind im Folgenden zusammengestellt.

Die bis Juni 2004 ausgegebenen Gutscheine wurden von 11.500 privaten Vermittlern eingelöst, wobei eine kleine Gruppe von Vermittlern mehr als 50 Gutscheine einlöste und damit ein Viertel aller Vermittlungen über VGS erzielte. Fast zwei Drittel der Vermittler haben maximal drei Gutscheine eingelöst. Die von Einmalvermittlern vermittelten Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich als stabiler. Für mehr als die Hälfte der eingelösten VGS wurde keine zweite Rate gezahlt, was darauf hindeutet, dass die Arbeitsverhältnisse weniger als sechs Monate andauerten.

Von den Arbeitssuchenden, die im Zeitraum Mai/Juni und Juli bis September 2003 eine neue Beschäftigung über den Gutschein fanden, waren rund 18 % sechs Monate nach Gutscheinausgabe in Beschäftigung, während dies für rund 9 % einer Gruppe anspruchsberechtigter Nichtnutzer zutraf. Die Möglichkeit, mithilfe des Gutscheins private Arbeitsvermittler zu beauftragen, wurde stärker von Männern als von Frauen, von Jüngeren mehr als von Älteren und von kurzzeitig Arbeitslosen intensiver als von Langzeitarbeitslosen in Anspruch genommen (vgl. Heinze et al. 2005a).

Auf der Grundlage einer E-Mail-Befragung jeweils einer Führungskraft je Agentur für Arbeit wurde mittels Faktoren- und Clusteranalyse versucht, die Strategien der Agenturen hinsichtlich des Einsatzes von Vermittlungsgutscheinen zu erfassen und zu typisieren. Mithilfe der so entwickelten Strategietypen können mikroanalytische Ergebnisse der Wirkungsforschung besser interpretiert werden (vgl. Dann et al. 2005).

Die mikroökonomische Wirkungsanalyse ergab positive Maßnahmeeffekte für eingelöste Vermittlungsgutscheine, die sich allerdings quantitativ in Grenzen halten. Es wurden deutliche individuelle und regionale Unterschiede festgestellt (vgl. Heinze et al. 2005b, S. 79). Der Maßnahmeeffekt war in westdeutschen Agenturbezirken mit guter Arbeitsmarktlage am geringsten, obwohl im Rahmen des Projektmonitorings für diesen Agenturtyp zugleich die höchsten Wiedereingliederungsquoten ermittelt wurden. In Agenturen, in denen dem Gutschein ein höherer Stellenwert beigemessen

wurde und deren Mitarbeiter gut über potenzielle Missbrauchsfälle informiert waren, ergab sich eine höhere Wirksamkeit.

Die makroökonomische Wirkungsanalyse von im Mai und Juni 2003 eingelösten Vermittlungsgutscheinen ergab kaum signifikante Effekte des Vermittlungsgutscheins auf den Matchingprozess. Nur in Regionen des IAB-Strategietyps II wurden positive Effekte ermittelt. In den anderen Regionen überlagern Substitutionseffekte die positiven mikroökonomischen Wirkungen (vgl. Hujer & Zeiss 2005).

Nach der mikroökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse der im Mai und Juni 2003 in Ostdeutschland eingelösten Vermittlungsgutscheine errechnete sich ein Nettonutzen für das erste Halbjahr nach der Vermittlung, die makroökonomische Kosten-Nutzen-Analyse hingegen ergab Nettokosten. Für Westdeutschland zeigte die mikroökonomische Kosten-Nutzen-Analyse der im Mai und Juni 2003 eingelösten VGS einen geringeren Nettonutzen für das erste Halbjahr nach der Vermittlung; dagegen ergab die makroökonomische Kosten-Nutzen-Analyse für Westdeutschland geringere Nettokosten, die sich bereits im zweiten Halbjahr nach der Vermittlung in einen Nutzen wandeln (vgl. Pfeiffer & Winterhager 2005).

4.2.5 Zusammenfassung

Die Inanspruchnahme der vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen ist noch bescheiden, jedoch nicht ohne Bedeutung. Im vierten Quartal 2004 gab es insgesamt 307.661 „Nutzer“ des Vermittlungsgutscheins, der Beauftragung Dritter, von PSA und Integrationsmaßnahmen durch Träger (§ 421i) gemessen an Eintritten bzw. an der Anzahl ausgegebener Vermittlungsgutscheine, nachdem die Teilnahme Mitte 2004 mit ca. 380.000 einen Höhepunkt erreicht hatte. Dabei gibt es eine eindeutige Reihenfolge: Während der ausgegebene Vermittlungsgutschein und die Beauftragung Dritter mit 158.000 bzw. 132.000 Nutzern im vierten Quartal quantitativ durchaus von Bedeutung sind, sind PSA und § 412i SGB III mit 13.000 und 3.400 Eintritten im selben Quartal noch relativ bescheiden. Im Verhältnis zum Bestand der Arbeitslosen ist das Nischendasein von PSA und § 421i SGB III noch deutlicher, da ihre Eintritte pro Quartal nur 0,3 % bzw. 0,08 % aller Arbeitslosen darstellen. Die Personal-Service-Agenturen stellen nach wie vor ein Nischenprodukt dar und sind nicht – wie ursprünglich erhofft – ein Massengeschäft.

Ein Vergleich der Teilnehmerstruktur insgesamt zeigt sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Jugendliche unter 25 Jahren sind stark überrepräsentiert, was sich allgemein zuungunsten von Älteren auszuwirken scheint. Demgegenüber ist der Vermittlungsgutschein insbesondere auf Arbeitslose im mittleren Alter (25–49 Jahre) ausgerichtet; hier sind ältere Arbeitslose (> 50 Jahre) unterrepräsentiert. In al-

len Instrumenten sind Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik eher unterrepräsentiert. Da die Instrumente unterschiedliche Funktionen erfüllen, ist die Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit bis zum Eintritt sehr unterschiedlich. Die Beauftragung Dritter wird meistens in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit (50 % der Einritte) eingesetzt, wohingegen der Vermittlungsgutschein und Eingliederungsmaßnahmen durch Träger schwerpunktmäßig für Arbeitslose mittlerer Dauer (drei bis zwölf Monate) eingesetzt werden (vgl. Anhangtabellen A2-36 und A2-37 im Anhang A2).

4.3 Implementation als Kontraktmanagement

4.3.1 Einführung: Der Kontraktmanagement-Zyklus

Die Entscheidung, ob eine spezifische Leistung durch die Arbeitsagenturen selbst oder durch einen Dritten erbracht wird, ist, verkürzt ausgedrückt, immer eine Abwägung zwischen Transaktionskosten einer Beauftragung auf der einen und erwartetem Effizienzgewinn auf der anderen Seite. Transaktionskosten sind insbesondere alle Aufwendungen zur Koordination der Schnittstelle zwischen Arbeitsagentur und privatem Anbieter sowie zur Kontrolle der Dienstleistung.

Bei der Beziehung zwischen Arbeitsamt und Dritten handelt es sich also im theoretischen Sinne um eine klassische Prinzipal-Agent-Beziehung: Das Arbeitsamt vergibt einen Auftrag an einen externen Dienstleister unter der Annahme, dass dieser Auftrag effektiver und effizienter extern erbracht wird, als wenn das Arbeitsamt die Aktivitäten selbst umsetzen würde (Contracting-Out). Die theoretische Auseinandersetzung sowie einige empirische Studien der letzten Jahre machen dabei deutlich, dass eine private Leistungserbringung nicht prinzipiell einer öffentlichen überlegen ist. Vielmehr sinken mit zunehmenden Anforderungen an die Dienstleistung die erzielbaren Kostenvorteile einer privaten Bereitstellung.¹¹⁵ Zudem ist mit der Auftragsvergabe an Externe immer ein Kontrollproblem verbunden. Die neue Institutionenökonomik, hier besonders die Principal-Agent-Theorie,¹¹⁶ beschreibt die Schwierigkeiten, die sich aus unvollkommener Information auf Seiten des Auftraggebers einerseits und der Neigung zu opportunistischem Verhalten bis hin zur Anwendung von List und

¹¹⁵ Naschold et al. (1996) zeigen, dass Effizienzerträge von der Optimierung der Leistungstiefe durch Auslagerung (Contracting-Out) erwartet werden können, was einer Teilprivatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung gleichkommt. Erfahrungsgemäß gilt jedoch die Faustregel, dass sich bei hochwertigen Leistungen die Bewahrung von Kompetenzen der Eigenerstellung empfiehlt, um preisliche und qualitative Vergleichsmaßstäbe zu erhalten (so schon Niskanen 1971).

¹¹⁶ Für einen Überblick über Neue Institutionenökonomik im Allgemeinen und Principal-Agent-Beziehungen im Besonderen vgl. etwa Grout & Stevens (2003), Ebers & Gotsch (1999), Kieser (1999), Domberger (1998), Sappington (1991).

Täuschung zur Nutzenmaximierung („moral hazard“) auf Seiten der Auftragnehmer andererseits ergeben.

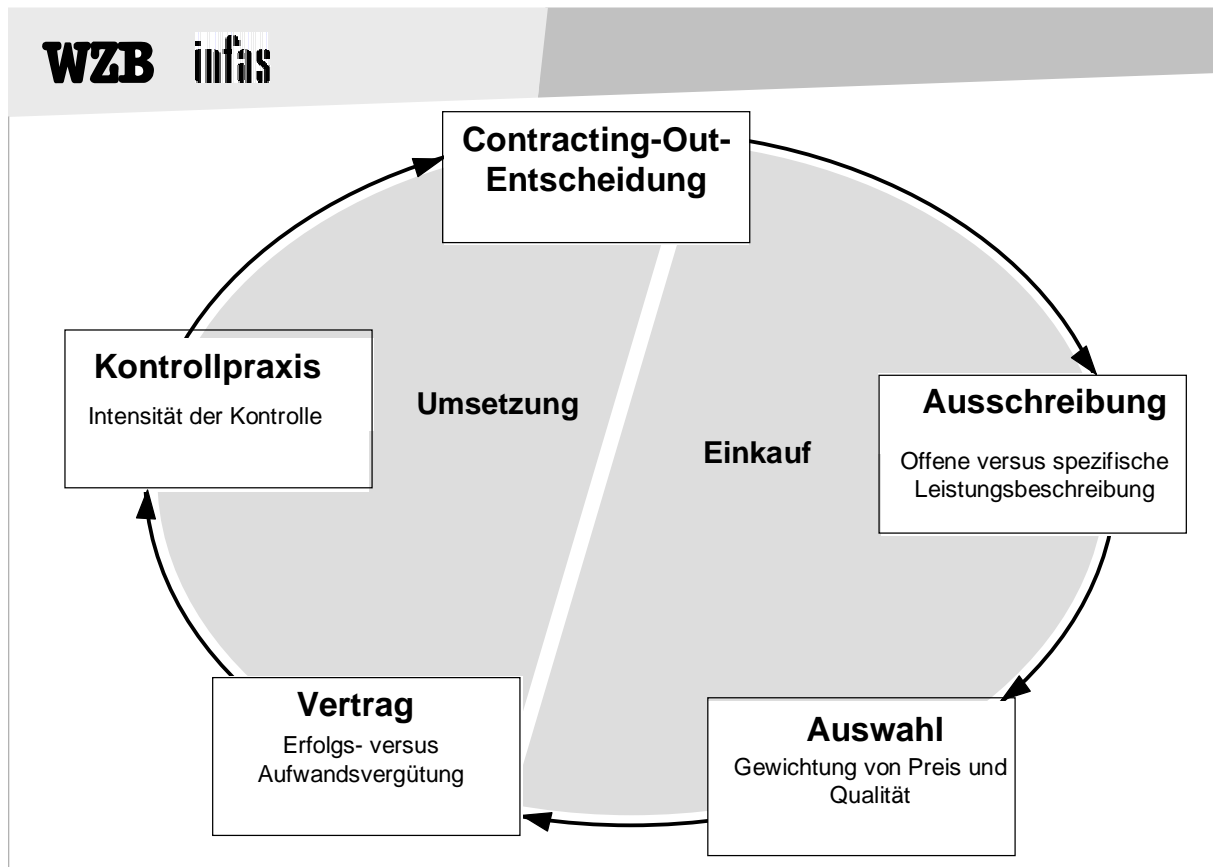
Betrachtet man die vier hier untersuchten Instrumente, so wird zunächst deutlich, dass der Vermittlungsgutschein nach einer grundlegend anderen Logik vergeben wird als die drei anderen Instrumente. Hier überlässt der öffentliche Auftraggeber den größten Teil des Kontrollproblems dem freien Markt. Das Auftragsverhältnis besteht zunächst zwischen Arbeitsuchendem und privatem Anbieter.

Wir werden später darauf eingehen, inwiefern auch beim Vermittlungsgutschein durchaus eine Regulierung durch die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit stattfindet. Vorab kann aber festgehalten werden, dass sich VGS und die anderen drei Instrumente in ihrer Grundarchitektur so unterscheiden, dass eine getrennte Prozessbetrachtung sinnvoll erscheint (vgl. Kap. 4.4).

Für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III handelt es sich gleichermaßen um eine Vertragsbeziehung zwischen Arbeitsagentur und privatem Anbieter. Wie es in dieser Vertragsbeziehung gelingt, dem Agenten, also hier dem privaten Anbieter, Anreize zur Bestleistung zu bieten und gleichzeitig als Arbeitsagentur selbst die eigenen Kosten möglichst gering zu halten, ist Inhalt des Vertrags- oder Kontraktmanagements.¹¹⁷

Wenn im Folgenden geprüft werden soll, wie die Bundesagentur für Arbeit insgesamt und die einzelnen Arbeitsagenturen das Kontraktmanagement für die genannten Instrumente gestalten, ist es hilfreich, sich zunächst die prinzipiell möglichen Entscheidungsoptionen zu vergegenwärtigen. Im Folgenden werden diese Möglichkeiten als Regelkreis vorgestellt. Dahinter steht die Überlegung, dass sich das Entscheidungskalkül für oder gegen ein Contracting-Out laufend aus neuen Kooperations- und Ko-produktionserfahrungen speist. Ob für das kommende Jahr mehr oder weniger Beauftragungen Dritter geplant werden, hängt entscheidend von den Erfahrungen des Vorjahres ab. Ebenso werden Elemente des Kontraktmanagements (Verträge, Kontrollpraxis etc.) den Erfahrungen entsprechend angepasst. Insofern sind die Phasen in Abbildung 4.3-1 nicht im strengen Sinne chronologisch zu verstehen, sondern viele (Entscheidungs-)Prozesse finden parallel zueinander statt.

¹¹⁷ Kontraktmanagement ist der in der Literatur häufiger verwandte und umfassendere Begriff. Von Bedeutung sind hier sowohl explizite als auch implizite Verträge, d. h. neben der Schriftform von Abmachungen etwa auch die impliziten Verpflichtungen, die sich aus einer längeren vertrauensvollen Zusammenarbeit ergeben.

Abbildung 4.3-1: Phasen im Kontraktmanagement

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Art der Ausschreibung, die Auswahl(kriterien), die Vertragsform, laufende Umsetzung und Kontrollpraxis sind die zentralen Gestaltungselemente eines Auftraggebers (Prinzipals) im Kontraktmanagement.

Ziel der folgenden Prozessanalyse ist es zunächst, anhand dieser Gestaltungselemente einen systematischen Überblick über die Vergabe-, Kontroll- und Kooperationspraxis im Rahmen der untersuchten Instrumente zu erhalten.

Es wird deutlich, dass sich weder für einzelne Instrumente noch für einzelne Agenturen ein in sich geschlossener Typ im Kontraktmanagement festlegen lässt. Vielmehr ist die Umsetzung der Instrumente eine Kombination von Entscheidungen, die zentral im Rahmen der Vergabeverfahren getroffen werden, einerseits und Entscheidungen in den lokalen Arbeitsagenturen andererseits. Eine Kernfrage für die Analyse ist daher, welcher Entscheidungsspielraum für die lokalen Agenturen besteht und wie (unterschiedlich) dieser genutzt wird.

Der Kontraktmanagement-Prozess lässt sich in einen *Einkaufsprozess* und einen *Umsetzungsprozess* unterscheiden.¹¹⁸ Während der Umsetzungsprozess durch die Handlungsorientierungen der kooperierenden Akteure und die Vorgaben der geschlossenen Verträge geprägt wird, sind für den Einkaufsprozess vergaberechtliche, institutionelle und instrumentenspezifische Rahmenbedingungen von entscheidender Bedeutung.¹¹⁹

Die Implementationsevaluierung der Beauftragung Dritter kann daher nicht nur die operative Umsetzung in den Blick nehmen, sie muss auch den Einkaufsprozess und damit zentral gesetzte Rahmenbedingungen betrachten, die erst die Grundlage für das Handeln der beteiligten Akteure sind.

Daher wird hier zunächst die Einführung des zentralen Einkaufs untersucht und nach deren Implikationen für die hier untersuchten Instrumente gefragt (Abschnitt 4.3.2). In einem zweiten Schritt wird der Einkaufsprozess in einzelne Phasen zerlegt und dabei die Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Arbeitsagenturen im Detail nachgezeichnet (Abschnitt 4.3.3). Auf der Basis dieser Erkenntnisse wird anschließend der eigentliche Umsetzungsprozess auf der lokalen Ebene evaluiert (Abschnitt 4.3.4). Abschnitt 4.3.5 berichtet Einschätzungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen zu den Instrumenten. Abschnitt 4.3.6 bietet ein erstes Zwischenfazit zur Implementation als Kontraktmanagement.

4.3.2 Zentraler Einkauf¹²⁰ als Rahmen für lokale Implementation

In der Zeit vor den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik üblicherweise in Gesprächen der Arbeitsämter mit potenziellen Trägern entwickelt oder durch diese beantragt. Nach Ein-

¹¹⁸ Wenn im Folgenden von „dem Einkauf“ die Rede ist, meint dies den Prozess von der Entscheidung, eine Dienstleistung an Dritte auszulagern, bis zum Vertragsschluss mit einem ausgewählten Anbieter. Von „Umsetzungsprozess“ wird gesprochen, wenn es um die laufende Koordination der Akteure während der Leistungserbringung geht.

¹¹⁹ Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen sind ebenso relevant. So wurden etwa die Eingliederungstitel und damit die für aktive Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehenden Mittel reduziert. Die Trennung der Rechnungskreise für SGB-II- und SGB-III-Kunden verringert außerdem die Budgets der Agenturen.

¹²⁰ Der Begriff „Zentraler Einkauf“ wird von den im Rahmen der qualitativen Fallstudien befragten Experten zweideutig gebraucht. Zum einen bezeichnet er die Zentralisierung des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen als Prozess (hier zumeist als „Zentralisierung des Einkaufs“ oder „zentralisierter Einkauf“ bezeichnet), und zum anderen wird er institutionell für die zentrale Einkaufsorganisation der BA verwendet, die im BA-Service-Haus organisiert ist und deren regionale Einheiten – die Regionalen Einkaufszentren – den Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen abwickeln (hier zumeist als REZ bezeichnet).

reichung von Konzepten und Finanzierungsplänen durch die Träger wurden Maßnahmen von den Arbeitsämtern bewilligt und dann zum vereinbarten Beginn umgesetzt. Für die Maßnahmeträger stand bei Bewilligung die Höhe der nicht erfolgsabhängigen Fördermittel fest. Die Arbeitsämter entschieden hierarchisch, welche Preise sie zahlten und welche Träger sie beauftragten.

Mit dem Inkrafttreten der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und der Einführung zusätzlicher vermittlungsorientierter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde diese Form der Projektförderung durch wettbewerbliche Verfahren der Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen verdrängt. Dies gilt auch für die Umsetzung der Instrumente Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, PSA und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III.

Während früher das Arbeitsamt einen Bewilligungsbescheid erteilte, schließen nun Agentur für Arbeit als Auftraggeber (Prinzipal) und Dritte als Auftragnehmer (Agenten) einen Vertrag über eine zu erbringende Dienstleistung. Während früher Personal- und Sachkostenzuschüsse bewilligt wurden, werden nun erfolgsabhängige Honorare oder Produktpreise gezahlt. Während früher Projekte entwickelt wurden, werden jetzt Dienstleistungen ausgeschrieben. Während Träger sich früher mit der Einreichung guter Konzepte, eingespielter Finanzierungspläne und politischer Unterstützung aus dem Umfeld der Selbstverwaltung relativ sicher sein konnten, die beantragten Maßnahmen bewilligt zu bekommen, müssen Dritte sich heute einem eher noch zunehmenden Preiswettbewerb in einem schrumpfenden Markt stellen und machen die Erfahrung, dass etablierte und sogar erfolgreiche Konzepte plötzlich nicht mehr durchsetzbar sind.¹²¹

Diese Veränderungen in den Kooperationsbeziehungen zwischen staatlicher Agentur und privatrechtlich organisiertem Drittem Sektor sind eine Folge des neuen Steuerungsverständnisses innerhalb der staatlichen Organisation, die ihren Ausdruck in neuen Managementstrukturen der Bundesagentur für Arbeit und eben auch in der Fokussierung auf outputorientierte Steuerung bei der Beauftragung Dritter findet.

In diesem veränderten Feld bewegt man sich, will man die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen evaluieren.¹²²

¹²¹ Diese grob vereinfachende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll lediglich dazu dienen, das Ausmaß der hier zu beobachtenden Veränderungen in der Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen durch Dritte zu illustrieren. Auch ist die beschriebene Praxis heute nicht vollständig obsolet, sondern entspricht noch immer der auch gesetzgeberisch gewollten Form der Leistungserbringung im Bereich jener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht dem Vergaberecht unterliegen.

¹²² Hinzu kommt das durch die Veränderungen der Arbeitnehmerüberlassung konstituierte Feld der privaten Arbeitsvermittlung und Personaldienstleistung.

Seit Anfang 2003 mussten die Prozesse des Einkaufs und der Umsetzung von Vermittlungsdienstleistungen Dritter drei wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen angepasst werden:

- vergaberechtlich der verbindlichen Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens,
- institutionell der Zentralisierung der Vergabeentscheidungen in den Regionalen Einkaufszentren (REZ) und
- instrumentenspezifisch der Standardisierung von Leistungen.

4.3.2.1 Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens

Gemäß SGB III sind Personal-Service-Agenturen (§ 37c) und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III nach wettbewerblichen Vergabeverfahren auszuschreiben. Für die Beauftragung von Dritten nach § 37 findet sich keine entsprechende Regelung im Gesetz.

Die Bundesagentur für Arbeit hatte zunächst die Auffassung vertreten, dass eine wettbewerbliche Vergabe wegen der Rechtsnatur des Auftrags nicht erforderlich sei. Dagegen hatte der Bundesrechnungshof anlässlich seiner Prüfung des Sonderprogramms „Chancen und Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit – CAST“ darauf bestanden, das Vergaberecht auf Beauftragungen nach § 37 SGB III anzuwenden und dies in seinem Gutachten vom Dezember 2003 bestätigt (vgl. Bundesrechnungshof 2003a, S. 8). Daraufhin hat das BMWA die Ausschreibungspflicht beschlossen. Mit dem BA-Rundbrief 98/2003 vom August 2003 wurde das wettbewerbliche Verfahren für die Beauftragung nach § 37 SGB III bindend eingeführt. Hier wurde auch darauf verwiesen, dass diese Beauftragungen ab 2004 zentral ausgeschrieben werden sollten.

Mit der Pflicht zur Anwendung des Vergaberechts auf Arbeitsmarktdienstleistungen ab 2003 veränderten sich, wie oben beschrieben, das grundsätzliche Verfahren der Auslagerung von Arbeitsmarktdienstleistungen an Dritte und damit die Kooperationsbeziehungen zwischen den Agenturen und den Dritten.

Die Entscheidung zur Anwendung des Vergaberechts selbst hat erhebliche rechtliche Bedenken und eine breite Debatte in der juristischen Theorie und Praxis ausgelöst,

die hier nicht referiert werden können. Es wird auf die Gutachten der Wohlfahrtsverbände, die Rechtsprechung des OLG in Düsseldorf und diverse Wortmeldungen in der Fachliteratur verwiesen.¹²³

Vergabeverfahren nach Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A)

Die Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sehen für öffentliche Aufträge öffentlicher Auftraggeber die Pflicht zur Anwendung des öffentlichen Vergaberechts vor. Die Regelungen des § 3 der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) unterscheiden drei mögliche Vergabeverfahren, von denen zwei beim Einkauf der hier zu untersuchenden Arbeitsmarktdienstleistungen Anwendung fanden, nämlich

- die öffentliche Ausschreibung (§ 3 I (1) VOL/A) und
- die freihändige Vergabe (§ 3 I (3) VOL/A).

Die beiden Vergabeverfahren unterscheiden sich vor allem in Bezug auf den Grad des Wettbewerbs zwischen den Anbietern, hinsichtlich der sich aus verfahrensrechtlichen Vorgaben ableitenden Abwicklungszeiträume und bezüglich des Spielraums für nachträgliche Verhandlungen.

Bei *freihändiger Vergabe* werden im vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb oder im einstufigen Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb potenzielle Anbieter ausgewählt und aufgefordert, ihre Angebote für die ausgeschriebenen Leistungen abzugeben. Das Verfahren ist flexibel und bedarf relativ kurzer Abwicklungszeiträume. Überhöhte oder auch deutlich zu geringe Preise sind vor Vertragsschluss nachverhandelbar. Der Kreis von Bietern kann nach bestimmten Kriterien im Rahmen des Teilnahmewettbewerbes gesteuert werden. Dennoch bietet auch dieses Verfahren erfolgreichen Anbietern keine Sicherheit über die Fortsetzung bestehender Geschäftsbeziehungen, denn auch unter den ausgewählten Anbietern besteht Wettbewerb.

Die Vergabeordnung schreibt verbindlich vor, dass das Verfahren nur nachrangig zur öffentlichen Ausschreibung bzw. in Ausnahmefällen angewandt werden darf. Ein Grund dafür ist der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Anbieter, der wegen der möglichen gezielten Vorauswahl von Anbietern bei freihändiger Vergabe als teilweise gefährdet gilt.

Bei *öffentlicher Ausschreibung* wird ein unbegrenzter Wettbewerb initiiert, der keine Einschränkung des Bewerberkreises zulässt. Durch den Wettbewerb sollen Effizienz und Effektivität gesteigert werden. Kein potenzieller Anbieter wird vom Wettbewerb ausgeschlossen. Das Verfahren ist allerdings langwierig und relativ unflexibel. Es besteht keine Möglichkeit zur Nachverhandlung des Preises. Veränderungen der Beauftragungsinhalte und Mengen sind nur in sehr begrenztem Umfang möglich, was die Anpassung an sich unterjährig verändernden Bedarf erschwert.

Seit 2003 wurden Beauftragungen für PSA sowie nach § 37 und § 421i SGB III von den Agenturen in freihändiger Vergabe mit Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Ab 2004 ist im Zusammenhang mit veränderten institutionellen Rahmenbedingungen, nämlich der im Folgenden erläuterten Zentralisierung der Einkaufsorganisation

¹²³ Vgl. Storost (2005), Neumann, Nielandt & Albrecht (2004). Auch der Bundestag hat sich mehrfach mit Fragen der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen beschäftigt, so mit Konsequenzen der Vergabepaxis 2004 (Bundestags-Drucksache 15/2826), der Benachteiligung gemeinnütziger Träger bei der Ausschreibung von berufsvorbereitenden Maßnahmen (Bundestags-Drucksache 15/3313) oder mit Fragen der Qualitätssicherung und Ausrichtung an regionalen Bedürfnissen (Bundestags-Drucksache 15/3213). Zur Rechtsprechung der Vergabekammer des Bundes vgl. die unter www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/EntschVergArchiv/2004/EntschVerg04.shtml veröffentlichten Entscheidungen; zur Rechtsprechung des OLG Düsseldorf vgl. www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/. – Zu beachten ist bei der Bewertung der Ausschreibungspraxis auch, dass die Wahl der Verfahren in weiten Teilen durch europäisches Gemeinschaftsrecht mitbestimmt wird.

der Bundesagentur für Arbeit, ein Umsteuern von freihändiger Vergabe zu öffentlicher Ausschreibung zu beobachten. Dieser Trend wird Anfang 2005 für wenige Monate durchbrochen, um im Übergangszeitraum der Einführung des SGB II angesichts unklarer Haushaltpläne und Trägerschaften überhaupt eine Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen zu ermöglichen. Im Laufe des Jahres 2005 wird wieder auf öffentliche Ausschreibung umgesteuert.

4.3.2.2 Zentralisierung der Vergabeentscheidungen in den Regionalen Einkaufszentren (REZ)

Anfangs lag die Umsetzung der Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen nach der VOL in der Verantwortung der Arbeitsagenturen. Diese gestalteten die Ausschreibungsinhalte nach von der Zentrale vorgegebenen Vertragsmustern in eigener Verantwortung entsprechend lokalen inhaltlichen Vorstellungen. Sie entwickelten eigene Bewertungsmatrizen oder übernahmen die Vorschläge der Regionaldirektionen. Sowohl über die Losgrößen als auch über die Kriterien der Auswahl in relativ großem Umfang konnten sie selbst entscheiden.

Im August 2003 entschied der Vorstand der BA, „eine eigenständige Einkaufsorganisation in der Bundesagentur für Arbeit zu etablieren, die neben Gütern und Dienstleistungen für den laufenden Geschäftsbetrieb auch für die Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen verantwortlich ist“ (BA-Rundbrief 123/2003, S. 1). Ziel dieser Neuorganisation waren die Straffung der Beschaffungsorganisation, die Bündelung vergaberechtlichen wie verfahrensmäßigen Fachwissens und die stärkere Standardisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Durch Optimierung der Prozesskosten sollte „hohe Versorgungsqualität und Kundenzufriedenheit gewährleistet“ werden. Man versprach sich von der Einführung des zentralen Einkaufs eine bessere Qualitätssicherung durch die Vergleichbarkeit von Angeboten, eine bessere Transparenz und Korruptionsbekämpfung durch die Trennung von Bedarfsträgern und Einkaufsorganisation sowie eine Personalkostenreduktion, die Mittel und Personal für die operativen Bereiche Vermittlung und Beratung freisetzen sollte.

Das neu gegründete BA-Service-Haus (BA-SH) ist neben dem Zentraleinkauf (ZEK) zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für den Geschäftsbetrieb in sieben regionale Einkaufszentren (REZ) gegliedert, die den Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen verantworten. Die REZ sind in drei Linienb – Einkauf, Vergabe und Vertrag – organisiert. Sie sind nicht deckungsgleich mit den Regionaldirektionen, sondern bedienen zum Teil mehr als eine Regionaldirektion. Neben einer regionalen Zuständigkeit hat jedes REZ auch einen Programmschwerpunkt; so ist das REZ Sachsen-Anhalt-Thüringen/Sachsen in Halle beispielsweise „Kompetenzzentrum 421i“.

Die Einkaufsprozesse der Bundesagentur für Arbeit wurden stufenweise an das BA-Service-Haus übertragen. Zum April 2004 wurden die ersten Arbeitsmarktdienstleistungen, u. a. die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, in die zentrale Einkaufsorganisation integriert (vgl. BA-Rundbrief 123/2003).¹²⁴ Der Einkauf von Vermittlungsdienstleistungen nach § 421i SGB III und die Ausschreibungen der PSA wurden bis Ende 2004 noch dezentral von den Agenturen durchgeführt.

Seit Beginn des Jahres 2005 werden alle Arbeitsmarktdienstleistungen für die Agenturen über die REZ ausgeschrieben, also auch die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III, die PSA und die bisher lokal vergebenen 25%-Aufträge nach § 37 SGB III mit individueller Leistungsbeschreibung. Ab 2005 besteht darüber hinaus für die Arbeitsgemeinschaften das Angebot, ihre Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II in Verbindung mit dem SGB III auf freiwilliger Basis ebenfalls über die REZ ausschreiben zu lassen.

4.3.2.3 Standardisierung der Leistungen

Die instrumentenspezifischen Rahmenbedingungen änderten sich mit der regelmäßigen Modifizierung der Verdingungsunterlagen und der BA-internen fachlichen Standards und Handlungsanweisungen zur Umsetzung der Vermittlungsdienstleistungen. Wichtigen instrumentenspezifischen Veränderungen unterlagen beispielsweise die Leistungsinhalte,¹²⁵ die Vergütungsformen, die Bewertungsmaßstäbe für das Auswahlverfahren zwischen den Anbietern und die Regeln zur Erfolgskontrolle durch die Agenturen.


Die Standardisierung der Leistungen zielt auf eine bundeseinheitliche Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III, auf eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse lokaler Beauftragungen Dritter im Zuge der Umsteuerung auf outputorientierte Steuerung seitens der BA und auf ein besseres Qualitätsmanagement.

In die von den Fachabteilungen PP der BA-Zentrale fortgeschriebenen Handlungsanweisungen, fachlichen Standards und damit auch in die Verdingungsunterlagen für die Ausschreibungen wurden Anregungen aus den Berichten der Innenrevision der BA und des Bundesrechnungshofs aufgenommen.

¹²⁴ Für das Übergangsjahr 2004 wurde festgelegt, dass 75 % aller neuen Beauftragungen nach § 37 über die Regionalen Einkaufszentren zu beziehen sind, 25 % konnten noch von den Agenturen ausgeschrieben werden.

¹²⁵ Hierunter wird zum einen die Standardisierung der Leistungsarten nach § 37 SGB III und zum anderen die Definition anerkannter Leistungen verstanden.

Tabelle 4.3-1: Veränderungen der Rahmenbedingungen, Ziele und handelnde Akteure

 Veränderungen der Rahmenbedingungen der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen, Ziele und handelnde Akteure		
Rahmenbedingung	Ziele	entschieden durch
Einführung wettbewerbliche Vergabe (freihändige Vergabe oder öffentliche Ausschreibung nach GWB, VgV u. VOL/A)	Förderung des Wettbewerbs Effizienzsteigerung Anpassung an EU-Recht	§ 421i SGB III und PSA: Gesetzgeber § 37: BMWA nach Empfehlung Bundesrechnungshof
Zentralisierung der Einkaufsorganisation (Aufbau des BA-SH und Verlagerung des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen an die REZ)	bessere Qualitätssicherung bessere Transparenz Korruptionsbekämpfung Personalkostenreduktion	BA-Zentrale
Standardisierung der Leistungen (von Fachabteilung PP in Kooperation mit den REZ erarbeitete Leistungsarten, Bewertungskriterien, Honorierungsregelungen etc.)	bundesweit vergleichbare Leistungen stärkere Regulierung der fachlichen Standards bessere Qualitätssicherung Einschränkung über § 10 SGB III betriebener lokaler Projekte	BA-Zentrale

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.3.2.4 Die veränderten Rahmenbedingungen im Urteil der Akteure

Bei unseren Untersuchungen im Herbst 2004 fanden wir in den *Agenturen* vor allem kritische Urteile über das Verfahren der öffentlichen Vergabe, die Verlagerung der Einkaufsprozesse von den Agenturen in die Regionalen Einkaufszentren und die Standardisierung der Leistungen. Sie wurden insbesondere mit schlechten Erfahrungen mit den ausgewählten Dritten und ihren Ergebnissen sowie mit Kommunikationsmängeln zwischen den Regionalen Einkaufszentren und den Agenturen begründet.

Die Einführung der *wettbewerblichen Vergabeverfahren* stieß weithin auf Kritik. Zentrales Argument gegen die öffentliche Ausschreibung nach VOL/A war die lange Laufzeit zwischen Bedarfsfeststellung und Vergabeentscheidung, wodurch die Agenturen in der unterjährigen Flexibilität stark eingeschränkt wurden:

„Das ist ein Problem mit diesen zentralen Einkaufsprozessen, dass die einfach ein schnelles Handeln nicht mehr zulassen. Und wenn Sie dann in Details reingucken, dass Sie bei irgendeinem der Module angeben müssen, wie viele allein erziehende Frauen Sie in der Maßnahme haben, die Sie für August 2005 bestellen, dann wird es irgendwann schizophren.“ (Führungskraft, AA 03)

Andere Agenturen bewerteten die Entlastungen durch die Vergabepaxis positiv:

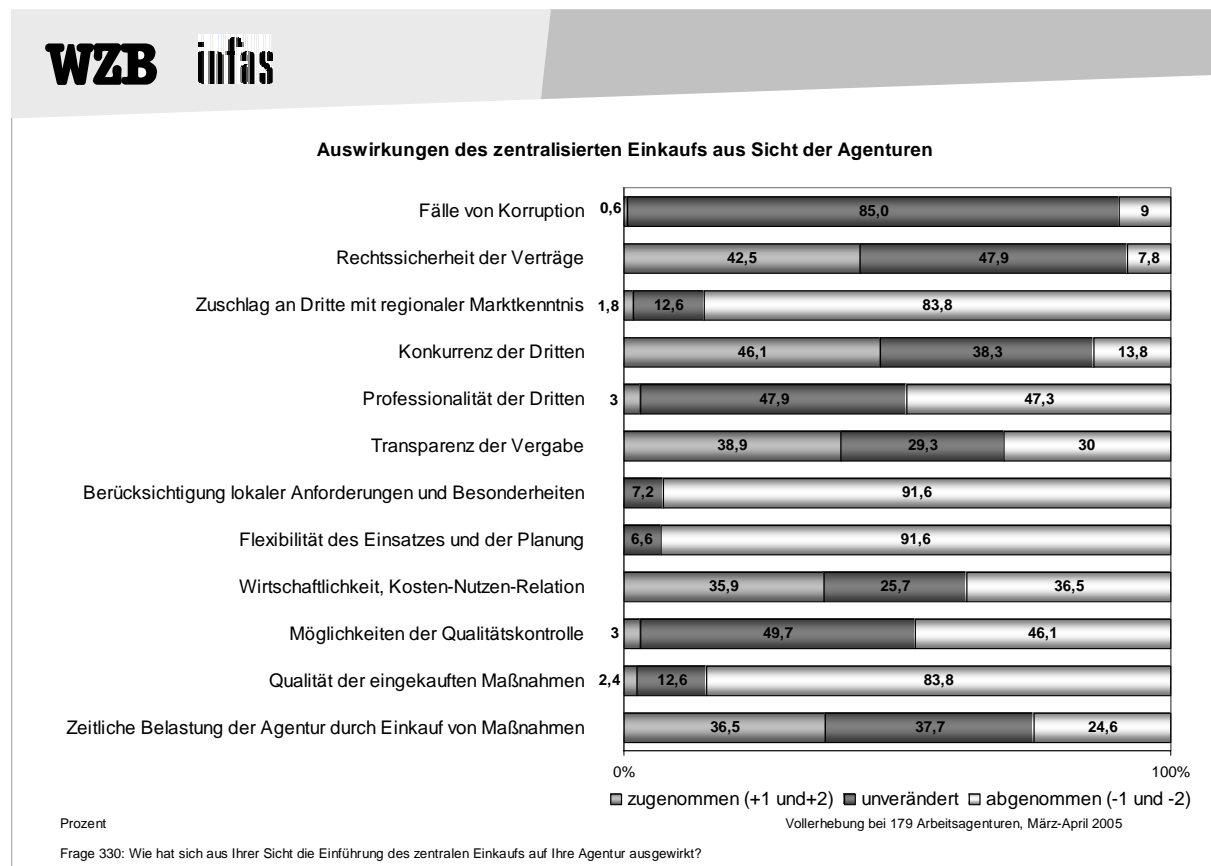
„Das Einkaufszentrum hat durchaus Entwicklungspotenziale hin zu schnelleren Prozessen, aber derzeit passt das noch nicht gut zusammen. Gut ist, dass wir durch die klare Beschreibung der Standardmaßnahmen Maßnahmen wie Hemden bestellen können. Die Agentur verkündet nun ihren Bedarf und erwartet darauf Angebote. So wird die Agentur aktiv und reagiert nicht nur auf die Angebote von Trägern. Die Träger müssen sich auf die Ausschreibungen im Wettbewerb bewerben und können nicht mehr teure Sonderlösungen unterbringen. Das verändert das Verhältnis von Agentur und Trägern zugunsten der Agentur.“ (Leitungskraft, AA 04)

Besonders kritisch äußerten sich die Expertinnen und Experten in den Arbeitsagenturen zur *Zentralisierung des Einkaufs*, da trotz der Verlagerung der Entscheidungen an die Regionalen Einkaufszentren die Verantwortlichkeit für die Ergebnisse der Vergabeentscheidungen bei den Agenturen bleibt.

„Und wenn hier die Dinge schlecht laufen vor Ort, glauben Sie mal nicht, dass ich eine Chance hätte zu sagen, das haben wir zentral eingekauft. Wir sind hier diejenigen, die Verantwortung tragen, und wenn es schlecht läuft, haben Sie nur die Chance, Feuerwehrverfahren, Nachbesserung, Abmahnung und und und. Und das Schlimme ist, es kann grottenschlecht laufen, Sie kommen aus so einem Vertrag überhaupt nicht raus, jedenfalls für die Dauer eines Jahres nicht, für die er läuft. Und in einem Jahr können Sie so viel Kapital verspielt haben, auch was Reputation angeht, was das Vertrauen der Klienten angeht in das, was man da anbietet – und gegenüber der Arbeitgeber auf der anderen Seite. Sie können sich um Kopf und Kragen gehandelt haben. Sie können dann zwar geloben, im nächsten Jahr mache ich alles besser. Aber Sie können das gar nicht sagen, weil Sie gar nicht wissen, ob Sie es besser machen, denn Sie können es erst sagen, wenn Sie den neuen Anbieter kennen.“ (Leitungskraft, AA 08)

Bei unseren Gesprächen mit Mitarbeitern der Agenturen, mit Einkäufern und mit Dritten im Frühjahr 2005 waren erste Annäherungen zu beobachten. Die REZ und die Agenturen hatten mit den Ausschreibungen 2004 erste Erfahrungen gesammelt, die Verdingungsunterlagen wurden unter Berücksichtigung auch der Anregungen und Kritik der Agenturen modifiziert, die Anliegen der REZ wurden zumindest teilweise besser kommuniziert.

„Ich verstehe, dass man eine klare Trennung von Beschaffer und Bedarfsträger bundesweit haben wollte. Ich kann mir das nur so erklären, dass man vielleicht Korruption bekämpfen wollte. Da hat es ja immer wieder Anfeindungen gegen die Behörde gegeben. Ich finde das jetzt in Ordnung, so bietet man als Agentur wenigstens keine Angriffsfläche für die Träger mehr.“ (Führungskraft, AA 09)

Abbildung 4.3-2: Auswirkungen des zentralisierten Einkaufs aus Sicht der Agenturen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

„Ich bin ein Fan der REZ.“ (Leitungskraft, AA 07)

Allerdings blieben auch kritische Positionen bestehen, verstärkten sich teilweise sogar noch:

„Im Vergleich zum letzten Jahr ist das Verfahren sogar schlechter geworden. Und das ist nicht das richtige Verfahren. Das ist meine feste Überzeugung.“ (Leitungskraft, AA 08)

„Beim Zentralen Einkauf sind wir noch so dabei, das Rollenverständnis zu definieren, also wer ist der Hund und wer der Schwanz. Das ist sicherlich ein Problem, ja.“ (Führungskraft, AA 03)

Als positiv wurde die Entlastung der Agenturen von der komplizierten Materie des Vergaberechts durch die Bündelung der entsprechenden Expertise in den REZ vermerkt.

Die *Standardisierung von Leistungen* wurde von den befragten Expertinnen und Experten der Agenturen weniger skeptisch beurteilt als die wettbewerblichen Aspekte und die Zentralisierung des Einkaufs. Allerdings fanden sich auch hier zentrale Probleme, vor allem bezüglich der Leistungsinhalte und der Kalkulierbarkeit der Preise:

„Dieser Leistungskatalog ist wie beim Otto-Katalog, wo jemand die Badehosen fotografiert hat, und die kannst du kaufen, aber keine anderen. Nur, bei Otto stehen auch die Preise gleich drin.“ (Leitungskraft, AA 08)

„Der Handlungsspielraum ist beschissen. Es dürfte nur ein kleinerer Teil zentral eingekauft werden, mehr regionale Differenzierung ist nötig. Man kann von Garmisch bis Kiel nicht alles standardisieren. Einiges muss frei vergeben werden können, um besondere Konzepte der Agenturen zu berücksichtigen und schneller reagieren zu können.“ (Leitungskraft, AA 03)

Die bundesweite Agenturbefragung zeigt eine ähnliche Tendenz in der Bewertung der zentralisierten Einkaufsprozesse. Auf der einen Seite nimmt durchaus mehr als ein Drittel der Befragten eine steigende Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Rechtssicherheit und etwa ein Viertel eine Entlastung des eigenen Arbeitsaufwands wahr. Über 90 % der Befragten geben auf der anderen Seite an, dass regionale Anforderungen seit Einführung des zentralisierten Einkaufs geringere Berücksichtigung finden und sich die Flexibilität vor Ort verringert hat. Über 80 % sehen eine Verschlechterung der Qualität der eingekauften Maßnahmen.

Von den während der Fallstudien befragten Mitarbeitern und Geschäftsführern *beauftragter Dritter*

- wurde kritisiert, dass der durch die Anwendung der VOL/A und die Zentralisierung der Vergabe ausgelöste Wettbewerb zu extremem Preisdumping führe;
- wurde bemängelt, dass die Verdingungsunterlagen bürokratisch, umfangreich und wenig benutzerfreundlich seien sowie ihre Veröffentlichung teilweise unübersichtlich und unsystematisch erscheine;
- wurde bemerkt, dass bisher kaum Leistungskennziffern aus dem Vergleich der Ergebnisse Dritter bekannt sind, an denen man sich messen könnte;
- wurde kritisiert, dass die unklaren vertraglichen Regelungen, vor allem zur Anerkennung von erbrachten Leistungen und zu verlängerbaren Zuweisungszeiträumen, den Agenturen zu große Spielräume geben, Dritte in ihrer Arbeit zu behindern;
- wurde aber auch positiv angemerkt, dass die in den Ausschreibungen 2005 festgelegten Ziele realistischer geworden seien.

Von Vertretern der beauftragten Dritten wurde einerseits die Beobachtung übermittelt, dass innovative Agenturen durch die Zentralisierung des Einkaufs und die Standardisierung der Leistungen starke Einschnitte in den Gestaltungsspielraum erfuhren. Andererseits wurde die Standardisierung von den Dritten im Fall schwieriger Kooperationsbeziehungen zwischen den Agenturen und den Dritten auch als positive Entwicklung hin zu mehr Transparenz gewertet.

„Die Agentur hier war sehr innovativ, hat unglaublich viele Umschulungen, Beschäftigungspolitik gemacht. Der GO hat gewusst, wen er hier wohin setzt. Das war ein innovativer Unternehmer seitens der Arbeitsverwaltung. Das ist, was der Agentur fehlt, solche Praxis. Und solange in den Agenturen nur Bürokraten sitzen, die am grünen Tisch Konzepte für Instrumente entwickeln, wird sich nichts ändern. Der GO ist zwar noch da, aber er hat doch nichts mehr in der Hand, was er gestalten kann. Was will der denn noch machen? Die gesamte Trägerpolitik über den EGT ist im Arsch. Es gibt keine ABM mehr, wenn, dann nur noch für Schwerbehinderte und zu 30 % der früheren Sätze. Alles, was als regionale Trägerpolitik hier gemacht wurde, ist ihm aus der Hand genommen worden durch den Wettbewerb, durch das REZ. Der sitzt da und hat keinen Einfluss mehr, keinen Gestaltungsspielraum mehr, kein Geld mehr. Der darf dann bestellen, wie das heißt. Dann konkurrieren zehn überregionale Dritte und drücken den Preis um die Hälfte. Und dann gibt es den Zuschlag an irgendeinen aus dem Süden. Was soll denn das?“ (Dritter, AA 08)

Von den Dritten wurde besonders die Einführung der wettbewerblichen Vergabeverfahren, oft fundamental, kritisiert:

„Wenn man künftig will, dass sich der Arbeitsmarktausgleich ohne öffentliche oder private Vermittler vollzieht, dann ist das Ausschreibungsverfahren sicher ein Weg dahin, über den die Vermittlerstrukturen abgewickelt werden. Aber wenn man politisch meint, der Markt reguliert sich *nicht* von selbst, und man will Vermittler – egal, ob öffentlich oder privat –, dann ist dieses Ausschreibungsverfahren kontraproduktiv, dann muss man ein für alle Beteiligten sinnvolles Verfahren finden.“ (Dritter, überregional)

Die befragten Experten der *BA-Zentrale* und der *Regionalen Einkaufszentren* urteilten differenziert über die veränderten Rahmenbedingungen. Die Leiter der REZ äußerten sich Anfang 2005 über ihre Einrichtung eher positiv. Sie betonten die höhere Rechtssicherheit, Kostentransparenz,¹²⁶ den größeren Wettbewerb und die Möglichkeit, die Instrumente durch die Standardisierung schneller in der Fläche umzusetzen. Mit der Anfang 2005 erreichten Entwicklung zeigten sie sich sehr zufrieden. Die zentrale künftig zu lösende Aufgabe wurde im Bereich der besseren Kommunikation der Leistungen der REZ an die Nutzer in den Agenturen und bei den Dritten, der Öffentlichkeitsarbeit für den Zentraleinkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen und in der

¹²⁶ Mit diesem Aspekt wird zwar von den Einkäufern stark argumentiert. Trotz mehrfacher Nachfrage wurden von den REZ für diese Evaluation aber keine Daten zur Kostenentwicklung zur Verfügung gestellt.

Beurteilung der Dienstleister gesehen. Probleme machen vor allem die relativ aufwändigen Ausschreibungen nicht standardisierter Leistungen.

Das Verhältnis zwischen REZ und Agenturen wurde als konkurrenzorientiert beschrieben. Die Arbeitsagenturen würden das zentralisierte Verfahren deshalb so negativ beurteilen, weil sie die Einrichtung der REZ als Machtverlust erleben würden. Manche Agenturen würden der Kooperation mit altbekannten Trägern nachtrauern und daher versuchen, an den alten Verfahren festzuhalten oder die Zusammenarbeit mit neuen Trägern zu behindern. In der Vergangenheit erfolgreiche Dritte würden den Prozess der Umstellung auf VOL-Verfahren als schmerzhaft empfinden und den Zentraleinkauf deshalb ablehnen. In Zukunft sollten daher potenzielle Dritte besser mit den Zielen und Verfahren der REZ vertraut gemacht werden.

Die befragten Mitarbeiter der Fachabteilungen der Bundesagentur für Arbeit beschrieben die Standardisierung der Leistungsarten als sinnvoll und gut. Ein Ziel dieser Entwicklung, die auch in Umsetzung der Kritik von Innenrevision und Bundesrechnungshof zustande kam, war die Eindämmung unübersichtlicher Vielfalt der lokalen Ausgestaltung der Maßnahmen, die aus der früheren Finanzierung über die Freie Förderung nach § 10 SGB III herrührte. Die Agenturen hätten die Standardisierung zunächst als Einschnitt in ihre Entscheidungshoheit empfunden, aber mittlerweile habe ein Prozess eingesetzt, da die Agenturen verstanden hätten, worum es dabei gehe. Die Fachabteilung beschrieb sich als offen für erfolgreiche individuelle Lösungen vor Ort und interessiert daran, die guten Erfahrungen der Agenturen in den Prozess der Fortentwicklung der Leistungsbeschreibungen zu integrieren. Sie beschrieb große Probleme mit der Durchsetzung von fachlichen Kriterien, vor allem bei der Gewichtung von Qualität und Preis im Vergabeverfahren, gegenüber den Vertretern von Einkauf und Haushalt im Expertengremium zur Entwicklung der Verdingungsunterlagen.

Die Vielfalt an Meinungen zum zentralen Einkaufsprozess der Bundesagentur für Arbeit spiegelt dessen Komplexität wider. Die Einführung wettbewerblicher Verfahren, die Zentralisierung durch die Regionalen Einkaufszentren und die Standardisierung von Leistungen wirken sich in hohem Maße auf die Entscheidungsoptionen der Verantwortlichen in den Agenturen wie auf die Anreizstrukturen für die privaten Anbieter aus.

Die veränderten Rahmenbedingungen im Einkauf der Bundesagentur für Arbeit werden von den beteiligten Akteuren durchaus kritisch wahrgenommen. Sie bilden die Grundlage für die Implementation der hier untersuchten Instrumente. Im nächsten Abschnitt wird nachvollzogen, wie innerhalb dieser Rahmenbedingungen der Einkaufsprozess für die einzelnen Instrumente gestaltet wird.

4.3.3 Der Einkaufsprozess

Im Folgenden werden wir den Prozess des Einkaufs von vermittlungsnahen Dienstleistungen untersuchen. In den Prozessschritten Planung – Ausschreibung – Auswahl wird die Aufgabenteilung zwischen den Agenturen und den Regionalen Einkaufszentren (REZ) noch einmal im Detail deutlich:

- *Planung:* Die Agenturen planen die für sie notwendigen Mengen an vermittlungsnahen Dienstleistungen. Dabei sind sie gebunden an den Rahmen der in einem zentralen Gremium¹²⁷ entwickelten Verdingungsunterlagen für die Instrumente. Die dezentralen Entscheidungen der Arbeitsagenturen beziehen sich zum einen auf den jeweiligen Bedarf in einem Agenturbezirk. Zum anderen besteht ein gewisser Spielraum in der Anreizgestaltung für die Anbieter. In welcher unterschiedlichen Weise dieser Spielraum genutzt wurde, wird im Folgenden nachvollzogen.
- *Ausschreibung:* Das gesamte Ausschreibungsverfahren obliegt den REZ. Hier werden Ausschreibungszyklen, Losgrößen und Verdingungsunterlagen im Wesentlichen bestimmt. Wir werden unten im Detail darauf eingehen, welche Implikationen damit verbunden sind.
- *Auswahl:* Die Auswahl eines Anbieters aus den eingegangenen Angeboten ist ebenfalls Aufgabe der REZ. Auf der Grundlage der zentral vorgegebenen Bewertungskriterien werden aus den eingegangenen Angeboten die wirtschaftlichsten ausgewählt. An der fachlichen Prüfung der Konzepte sind jeweils Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen beteiligt. Wir werden unten erörtern, inwiefern mit diesem Verfahren die Balance zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität gelungen ist.

4.3.3.1 Planung und Entscheidungskalkül der Agenturen

Die Planung zur Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen findet in den Agenturen für Arbeit im Rahmen ihrer Jahresplanung statt, wobei sich die inhaltlichen Zielstellungen im jeweiligen Arbeitsmarktprogramm und das Volumen der Aufträge im Haushaltsplan widerspiegeln.

¹²⁷ Beteiligt an diesem Gremium sind Vertreter der drei Linien des zentralen Einkaufs, der jeweils fachlich zuständige Zentralbereich PP, Vertreter der Agenturen, der Regionaldirektionen, der Zentralbereiche SR (Steuerung der RD) und S (SGB II) sowie im Hinblick auf den Planungsdialog auch der Zentralbereich CF.

Die Ausgestaltung des Eingliederungstitels ist dabei abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln, von Bindungen aus den Vorjahren und von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen vor Ort. In die Programmatik fließen u. a. Erfahrungen mit den Wirkungen und Kosten der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus den Vorjahren, die regionale Struktur der Arbeitslosigkeit, die Lage am Arbeitsmarkt, die Zielvereinbarungen mit der Regionaldirektionen sowie zentrale Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit ein.

Die wesentlichen Planungsfragen sind also: Welcher Bedarf besteht am regionalen Arbeitsmarkt für welche Zielgruppe? Mit welchen Instrumenten lässt sich dieser Bedarf am besten decken? Wie sind je Maßnahme die Anreize für die Anbieter so zu justieren, dass die Ziele möglichst gut und möglichst kostengünstig erreicht werden können?

Konkret sind also folgende Größen zu planen:

- die spezifischen Leistungsinhalte,
- die Mengen pro Instrument und Zielgruppe,
- die Vergütungsstruktur und damit für die Agentur verbundene Kosten,
- die zu erreichenden Eingliederungsquoten und
- die Dauer und zeitliche Lage der Maßnahmen.

Die Arbeitsagenturen sind in der Gestaltung dieser Größen nicht frei, sondern die gesetzliche Grundlage sowie die in einem zentralen Gremium entwickelten *Verdingungsunterlagen* legen für jedes Instrument bereits wesentliche Eckdaten fest. Im Juni/Juli jedes Jahres fordern die REZ die Agenturen auf, anhand der Leistungsbeschreibungen für die Instrumente ihren Bedarf für das Folgejahr zu planen. Der Bedarfsplanungsprozess beginnt also vor der Verabschiedung der Zielvereinbarungen zwischen Agentur und Regionaldirektion und bevor der Haushalt der Agenturen für das Folgejahr feststeht.

Die strategische Planung der Agenturen ist zu orientieren an zentralen Vorgaben, die im Tabelle 4.3-2 näher erläutert werden.

Tabelle 4.3-2: Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III



Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III – Teil I

Zentrale Vorgaben zu:	Personal-Service-Agentur nach §37c SGB III	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III
Leistungsinhalt	Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung Qualifikation in verleihfreier Zeit	VG: Beauftragung mit der gesamten Vermittlung VT: Beauftragung mit vermittlungsunterstützenden Teilaufgaben StA: Beauftragung mit Stellenakquisition für die Agentur individuelle Leistung für Arbeitslose	Eingliederungsmaßnahme mit experimentellem Charakter
Mengenplanung	2003: mind. eine PSA je Agenturbezirk und ca. ein Beschäftigter in PSA auf 100 Arbeitslose, 30-50 Plätze je PSA 2005: mind. eine PSA je Agenturbezirk, keine Vorgaben mehr zu Zahl an Beschäftigten in PSA	Mind. eine Maßnahme, da Rechtsanspruch auf Beauftragung Dritter nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit Bis Ende 2003 inhaltlich vor Ort gestaltbar, seit April 2004 zu 75% als neun standardisierte Leistungsarten und 25% lokal gestaltbar	keine Vorgaben
Eingliederungsquote	2003: Nicht vertraglich vereinbart 2005: vertraglich vereinbart	VT und StA: keine Eingliederungsquoten, da nur Teilaufgaben VG (2003/04): unverbindlich VG (2005): vertraglich vereinbart	vertraglich vereinbart

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 4.3-2 (Fortsetzung)

WZB infas Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III – Teil II			
Zentrale Vorgaben zu:	Personal-Service-Agentur nach § 37c SGB III	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III
Zielgruppen	Kurzfristig nicht vermittelbar, aber abgesehen von individuellen Vermittlungshemmnissen beschäftigungsfähig und für Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich qualifiziert	VG-E6 ¹ : max. 6 Monate Arbeitslosigkeit VG-AE 6-12: 6-12 Monate Arbeitslosigkeit VG-AE >12: Langzeitarbeitslose VT-P: Arbeitslose mit erheblichen, unklaren Vermittlungshemmnissen VT-E: offen VT-F: Arbeitslose mit in der Person liegenden Problemlagen	Personen mit Vermittlungshemmnissen
Zuweisungs-dauer je Teilnehmer	2003-04: 9 Monate 2005: 6 Monate	VT-P :1 Woche VT-E: 4 Wochen VT-F: 6 Monate VG: 3 Monate	3-6 Monate in Abhängigkeit von Zielgruppe
Vergütungs-prinzip	2003: degressiv gestaffelte monatliche Aufwandspauschale (max. 9 Monate) + degressiv gestaffelte Vermittlungsprämie 2005: einheitliche Fallpauschale 500 € (max. 6 Monate) + max. 3500€ Vermittlungsprämie	VT: Aufwandspauschale StA: Aufwandspauschale VG: Aufwandspauschale und Vermittlungsprämie oder ausschließlich Vermittlungsprämie	Aufwandspauschale und Vermittlungsprämie Bei Nichterreichen der Eingliederungsquote Malus

¹ Die Abkürzungen bedeuten: VT-P: Beauftragung mit Profiling, VT-E: Beauftragung mit Aktivierung der Eigenbemühungen/Bewerbungsmanagement, VT-F: Beauftragung mit Fallmanagement, VG: Beauftragung mit gesamter Vermittlung, StA-Beauftragung mit Stellenakquisition

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Leistungsinhalte

Die Leistungsinhalte ergeben sich sowohl aus den vom Expertengremium in Umsetzung der gesetzlichen Regelung entwickelten standardisierten Leistungsbeschreibungen der Verdingungsunterlagen als auch aus den von der jeweiligen Fachabteilung PP der BA-Zentrale herausgegebenen Handlungsanweisungen und Arbeitshilfen zur Regelung von Umsetzungsfragen. Beide Materialien wurden in den letzten Jahren regelmäßig überarbeitet und teilweise weitreichend verändert.

Unter den hier betrachteten Instrumenten des SGB III betraf die Standardisierung der Leistungsinhalte im Jahre 2004 vor allem die *Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III*.

Nach § 37 SGB III kann die Bundesagentur für Arbeit Dritte sowohl mit Teilleistungen der Vermittlung als auch mit der gesamten Vermittlung beauftragen. In standardisierte Leistungsarten umgesetzt, gab es im Ausschreibungsverfahren 2004 insgesamt neun Beauftragungstypen, unter denen die Agenturen wählen konnten.

Grundlegend unterschiedlich funktionieren dabei die drei Leistungstypen VG (Beauftragung mit der gesamten Vermittlung) und VT (Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung) sowie die StA (Stellenakquisition).

Im Sinne der einführend beschriebenen Zielsetzung des Gesetzgebers handelt es sich eigentlich nur bei den Typen VT und StA im engeren Sinne um vermittlungsnahen Dienstleistungen, die die Arbeit der Agentur ergänzend unterstützen.

Der Typ VG dagegen ist eine Vergabe der Gesamtverantwortung an den privaten Anbieter, die Dienstleistung des Anbieters unterscheidet sich inhaltlich nicht von der, die für die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins notwendig ist (vgl. Anhang A5).

Über die standardisierten Produkte hinaus ist es den Agenturen möglich, maximal 25 % der über § 37 SGB III eingekauften Leistungen inhaltlich individuell zu gestalten, wobei sich auch diese Leistungen im Bereich der drei Leistungstypen bewegen müssen.

Die Leistungsinhalte für die Instrumente *PSA* und *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i* ergeben sich im Wesentlichen aus der gesetzlichen Vorgabe und wurden darüber hinaus nicht weiter bundeseinheitlich standardisiert. Für die PSA ist die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung sowie die Qualifizierung in verleihefreien Zeiten bundeseinheitlich vorgegebener Leistungsinhalt; für die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind alle Aktivitäten möglich, die zur Integration der spezifischen Zielgruppe sinnvoll und nicht Inhalt bereits anderer Maßnahmen des SGB III sind.

Mengenplanung

Die Mengenplanung ist abhängig vom Bedarf in den jeweiligen Zielgruppen. Mengen sind insofern schwer zu schätzen, als zwischen Planungszeitraum und Maßnahmebeginn bis zu einem Jahr vergehen kann. Durch unvorhersehbare Bewegungen am Arbeitsmarkt, z. B. größere Firmenschließungen oder Neuansiedelungen in der Region oder generelle Veränderungen der Nachfrage- wie der Angebotsseite, können Planungsergebnisse schnell ihre Gültigkeit verlieren.

Zentrale Vorgaben zur Mengenplanung bestanden seit 2003 direkt nur bei *Personal-Service-Agenturen*. So wurde für 2003 durch den BA-Rundbrief 71/2002 vorgegeben, dass mindestens eine PSA je Agenturbezirk einzurichten war. Als Richtgröße für die Zahl der einzurichtenden PSA-Plätze wurde vorgegeben, dass ein PSA-Beschäftigungsverhältnis je 100 Arbeitslose geschaffen werden sollte. Während erstere Zielvorgabe erreicht wurde, konnte Letztere bislang nicht realisiert werden (vgl. auch Abschnitt 4.2.1.2 oben).

Aus der *Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III* (Abs. 4, Rechtsanspruch nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit) ergibt sich die Notwendigkeit, mindestens eine Beauftragung nach § 37 SGB III vorzuhalten.¹²⁸ Aus der zentral vorgegebenen Möglichkeit, 25 % der Leistungen nach lokalem Bedarf individuell auszuschreiben, folgt für die Agenturen, die diesen Spielraum nutzen wollen, dass sie mengenmäßig 75 % der Leistungen aus dem Standardkatalog bestellen müssen, um die gewünschten individuellen Lösungen einkaufen zu können.

Eine Beauftragung mit *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* unterliegt bisher keinen zentralen Mengenvorgaben. Der experimentelle Charakter des Instruments verstärkt die Unbestimmtheit seines Einsatzes. Das lässt erwarten, dass von allen hier untersuchten Instrumenten § 421i bisher die geringste Verbreitung gefunden hat und die höchste Varianz des Einsatzes aufweist.¹²⁹

¹²⁸ Dass dies tatsächlich realisiert wurde, konnte auch anhand der Geschäftsdaten gezeigt werden; vgl. die Diskussion in Abschnitt 4.2.2.2 oben bzw. im Einzelnen Abbildung 4.2-10.

¹²⁹ Aus den Aggregatdaten der Bundesagentur für Arbeit für die Jahre 2003 und 2004 ergibt sich diese zwischen Arbeitsagenturen unterschiedliche Nutzung. So hatten im Jahre 2003 immerhin 81 Agenturen das Instrument gar nicht genutzt, im Jahre 2004 dagegen nur 39. Daraus zu schließen, das Instrument Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i gewinnen nun flächendeckend an Bedeutung, scheint verfrüht, da sich unter den Fallagenturen auch Beispiele fanden, die von diesen Maßnahmen im Jahre 2005 wieder Abstand nehmen wollten (vgl. auch die Diskussion in Abschnitt 4.2.3.2 oben).

Vor dem Hintergrund der zentralen inhaltlichen Vorgaben stellt sich die Frage, wie unterschiedlich die Arbeitsagenturen die Instrumente nutzen. Über die statistische bundesweite Bedeutung wurde oben auf der Basis der aggregierten Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit berichtet (vgl. Abschnitt 4.2).

Im Rahmen des Planungsprozess der Agenturen wird reflektiert, welche strategische Bedeutung den Instrumenten beigemessen wird. Die Agenturen berichteten relativ übereinstimmend, dass die hier zu untersuchenden Instrumente im Vergleich zu durch Mittelbindungen bereits längerfristig geplanten Existenzgründungszuschüssen, Umschulungen, Trainings- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von geringer Bedeutung sind.

Dennoch lassen sich Unterschiede im Ausmaß der Nutzung der Instrumente erkennen. Eine erste Auswertung der CoSachNT-Daten¹³⁰ für das Jahr 2004 illustriert, dass es bei den untersuchten zehn Fallagenturen durchaus Instrumentenschwerpunkte gibt (vgl. Abb. 4.3-3). Auffällig sind dabei die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen zwischen den Agenturen, insbesondere im Verhältnis zwischen den Leistungstypen nach § 37 SGB III. Während im Jahre 2004 AA 03 und AA 10 Dritte in relativ großem Umfang mit Stellenakquisition beauftragten, konzentrierte sich AA 07 auf die Beauftragung mit Profiling und Bewerbungsmanagement, während AA 02 über § 37 SGB III Dritte mit der Aktivierung von potenziellen SGB-II-Kunden beauftragte.¹³¹

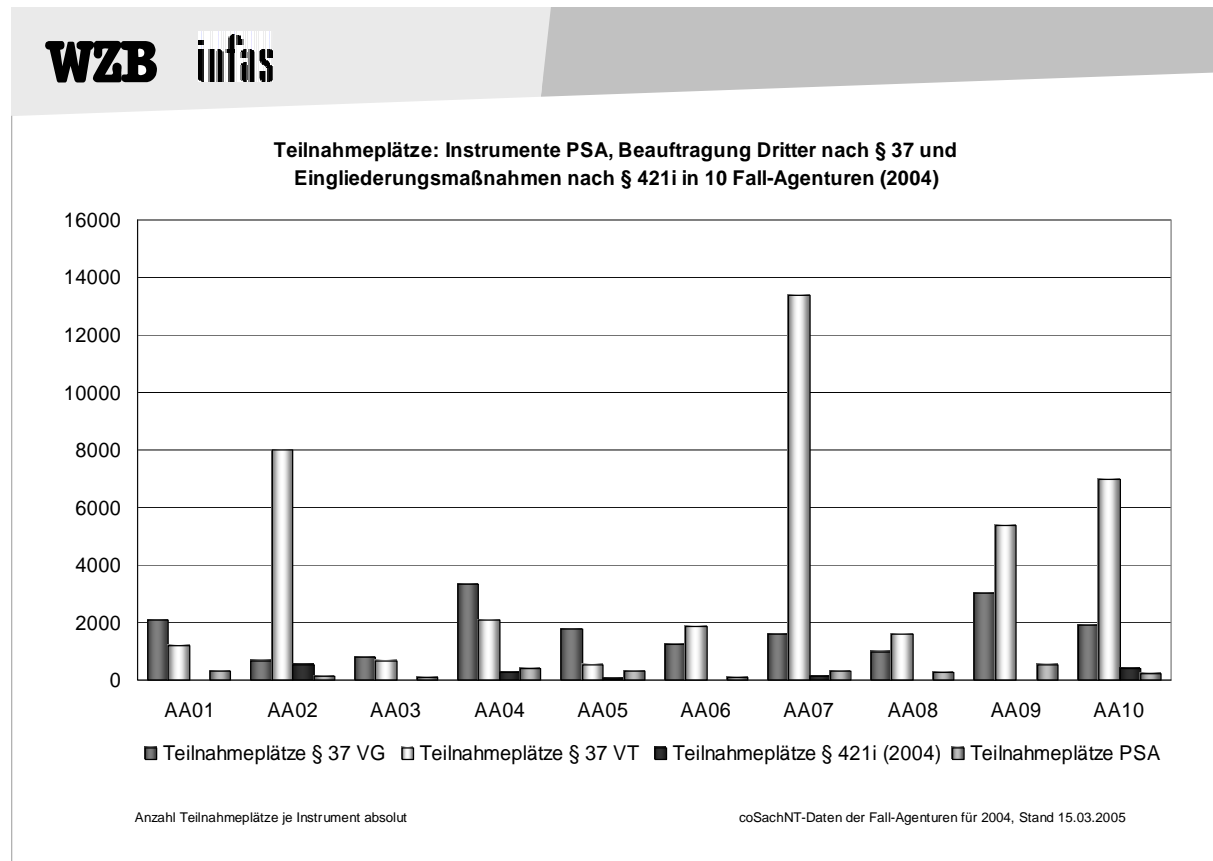
Stellt man die Teilnahmeplätze ins Verhältnis zum Bestand an Arbeitslosen¹³², so zeigen sich die Unterschiede im Nutzungsgrad zwischen den Agenturen noch deutlicher (vgl. Abb. 4.3-4.)

¹³⁰ Hinter dem Begriff verbirgt sich ein Programm zur computergestützten Sachbearbeitung der Bundesagentur für Arbeit.

¹³¹ Vgl. zur Inanspruchnahme von Beauftragung Dritter nach § 37 zwischen einzelnen Agenturen auch Abbildung 4.2-10 oben, in der ebenfalls eine große Bandbreite deutlich wird.

¹³² Hier wurde als Bezug der Bestand im Dezember 2003 gewählt, da die Planungsprozesse im Jahre 2003 liefen und die Entscheidungen zum Bedarf Ende 2003 fielen.

Abbildung 4.3-3: Teilnahmeplätze: Instrumente Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III in den zehn Fallagenturen (2004)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

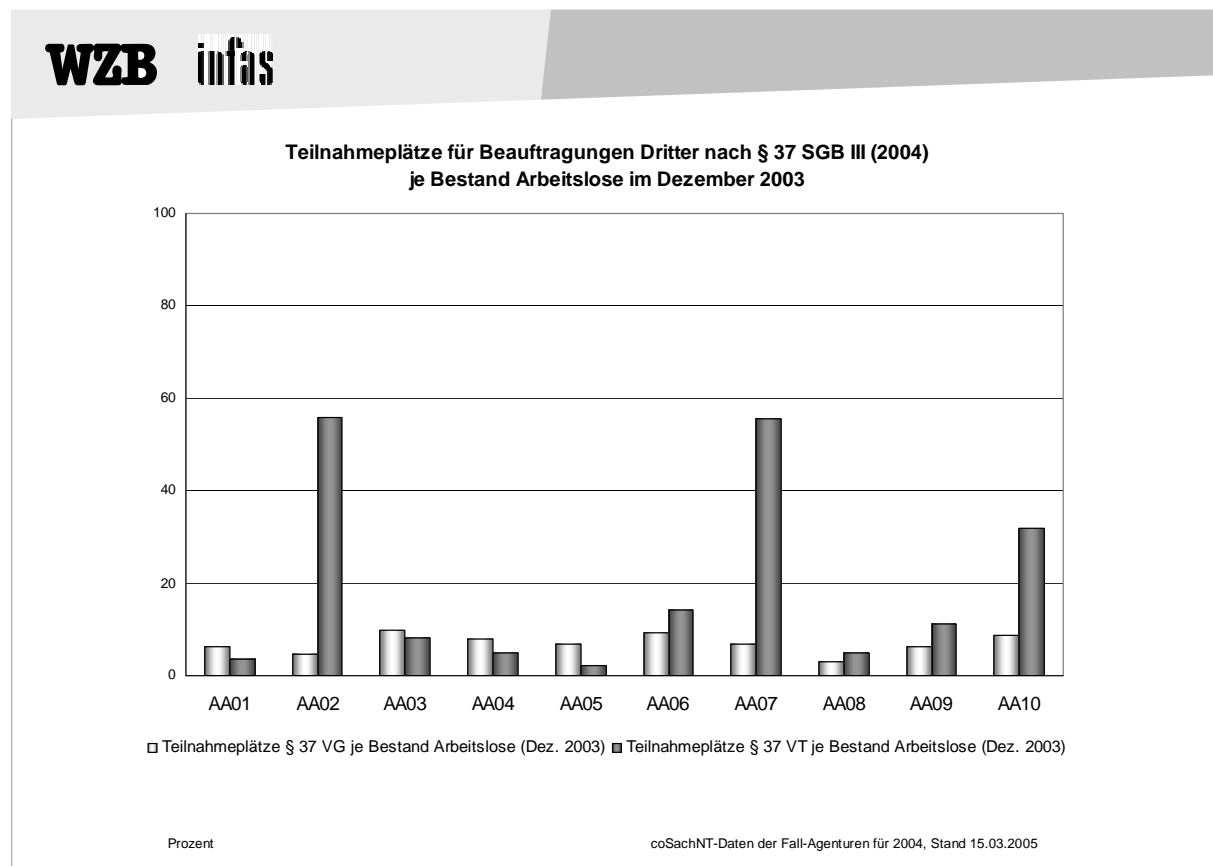
Die hohen Zahlen für die *Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung* in einigen Agenturen lassen sich damit erklären, dass es sich hier zum Teil um sehr kurzfristige Maßnahmen handelt, die einen hohen Durchlauf ermöglichen, weshalb die Teilbeauftragung als Aktivierungsinstrument genutzt wird.

Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III gelten manchen Arbeitsagenturen als Entlastung, wenn ihnen eigene Vermittler fehlen. Andere Agenturen sehen in der Beauftragung Dritter keine Alternative zur befristeten Einstellung zusätzlicher Vermittler.

Im Jahre 2005 wurden die Beauftragungen deutlich häufiger mit reiner Erfolgshonorierung ausgeschrieben. Begründet wurde dieses Umsteuern von Aufträgen mit kombinierter Aufwands- und Erfolgshonorierung mit der Möglichkeit der Kostenreduktion und der Risikominderung für die Agenturen. In mehreren Fällen ging es dabei allerdings auch darum, früher mit der Beauftragung Dritter anzusetzen, in der Hoff-

nung, den eventuell fällig werdenden Aussteuerungsbetrag für die über Dritte vermittelten Bewerber zu sparen.

Abbildung 4.3-4: Teilnahmeplätze für Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III (2004) je Bestand an Arbeitslosen im Dezember 2003, zehn Fallagenturen

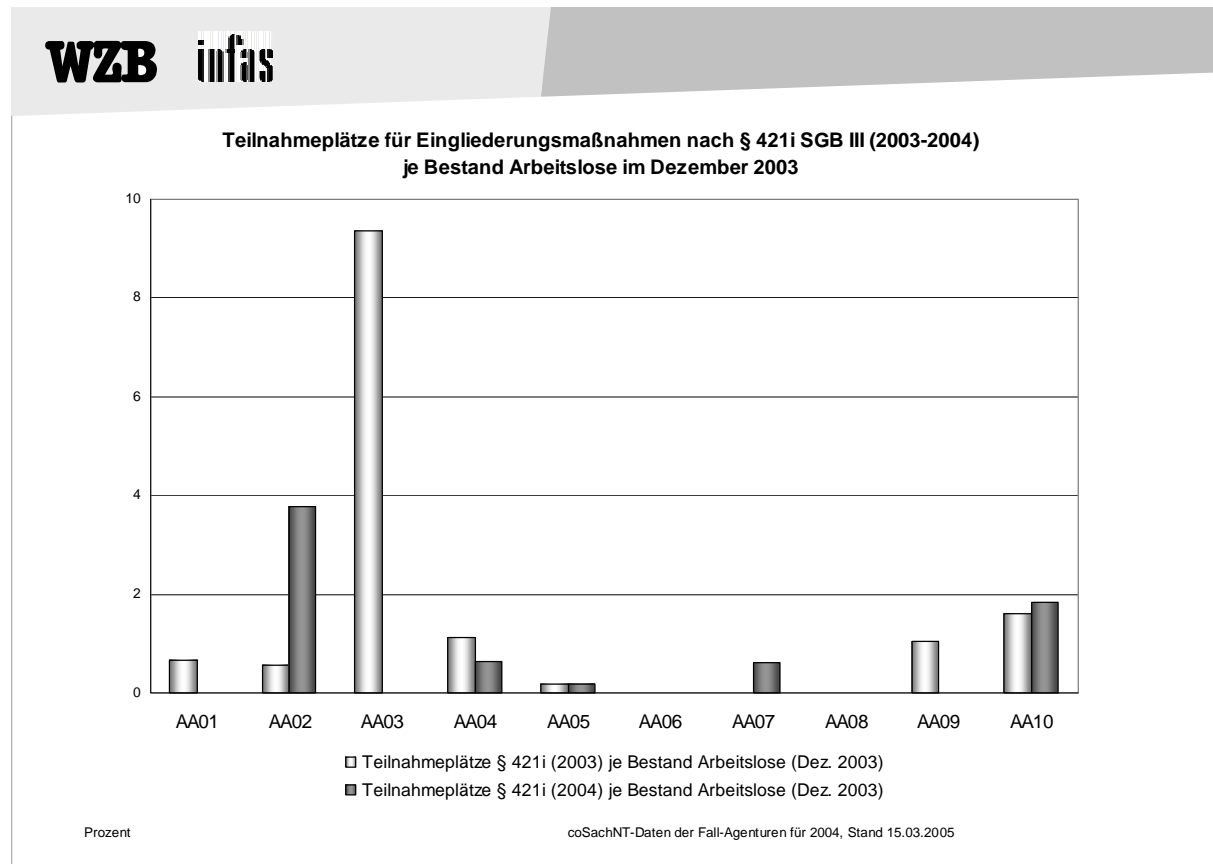


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Von der Möglichkeit, im Rahmen des § 37 SGB III Beauftragungsarten außerhalb des standardisierten Produktkatalogs zu entwickeln, machten die Agenturen 2004 unterschiedlich rege Gebrauch.¹³³

¹³³ Die zentrale Vorgabe, 25 % des Leistungsspektrums innerhalb des Instruments individuell aus-schreiben zu können, wurde von den Agenturen und den Einkäufern teilweise auch unterschied-lich interpretiert: Während die einen meinen, die 25 % bezögen sich auf die Zahl der Teilneh-me-plätze, sind die anderen der Ansicht, die Prozentregelung beziehe sich auf das Budget.

Abbildung 4.3-5: Teilnahmeplätze für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III (2003 und 2004) je Bestand an Arbeitslosen im Dezember 2003, zehn Fallagenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Einige Agenturen steuern im Jahre 2005 um von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III auf Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III, weil diese Beauftragungen in der Vergangenheit preiswerter waren. Andere steuerten aus dem gleichen Grund von der Nutzung des § 37 SGB III um auf den Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III, da ihre Erfahrungen gegenteilig waren.

Von der Hälfte der Fallagenturen wurden im Jahre 2004 keine *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* ausgeschrieben.¹³⁴ Für 2005 wurde aus einer Agentur berichtet, dass im Bereich der entsprechenden Regionaldirektion flächendeckend ein Umsteuern von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III hin zu Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III erfolgte, weil Letztere erfolgrei-

¹³⁴ Da die Beauftragungszyklen aber über das Haushaltsjahr hinaus laufen können, sind dennoch Eintritte in die aus dem Jahr 2003 stammenden Maßnahmen denkbar.

cher liefen und preiswerter waren. Teilweise wurden Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III eingesetzt, um problematische Zielgruppen überhaupt zu bewegen. Auch wenn – bundesweit betrachtet – das Instrument bisher eine marginale Rolle spielt, ist die regionale Differenz der Nutzung doch beachtlich, wie die Abbildung 4.3.-5 zeigt.¹³⁵

Die Zahl der in den befragten Fallagenturen eingesetzten Personal-Service-Agenturen schwankte zwischen drei und elf PSA. Die Anzahl der Teilnehmerplätze orientierte sich überall an der 1-% -Vorgabe der Bundesagentur für Arbeit. Allerdings sank die Zahl der PSA-Plätze je hundert Arbeitslose in einigen Arbeitsagenturen, wenn nach Kündigungen neue PSA mit geringerer Platzzahl ausgeschrieben wurden. Mit dem Wegfall der 1-% -Regel werden sich voraussichtlich auch die Bedarfsplanungen zu PSA künftig stärker unterscheiden. Eine in allen Fallagenturen beschriebene Tendenz ist das deutliche Reduzieren der Zahl der PSA wie auch der Teilnehmerplätze.

In zwei Fallagenturen wurden Verträge mit laufenden PSA über den Sommer 2005 hinaus über die Option verlängert. In allen anderen Fallagenturen werden die PSA zum Spätsommer 2005 neu ausgeschrieben. Das Verfahren ist noch im Gange, die Zahl der ausgeschriebenen Plätze hat sich deutlich reduziert.

Die Fallstudien verdeutlichen, dass die Einschätzungen zu einem Instrument in den Arbeitsagenturen durchaus gegensätzlich sein kann – zwei Aussagen, beide von Leitungskräften, zur Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III unterstreichen dies beispielhaft:

„421i war völlig erfolglos. Wegen geringer Erfolgserwartungen haben wir auch eine Neuausschreibung sein lassen. Und machen wir uns nichts vor, das ist doch nicht so viel anders als 37 auch. Die Honorierung ist noch perfider kleinteilig geregelt, aber es ist ja vom Konstrukt her nicht so viel anders.“ (AA 01)

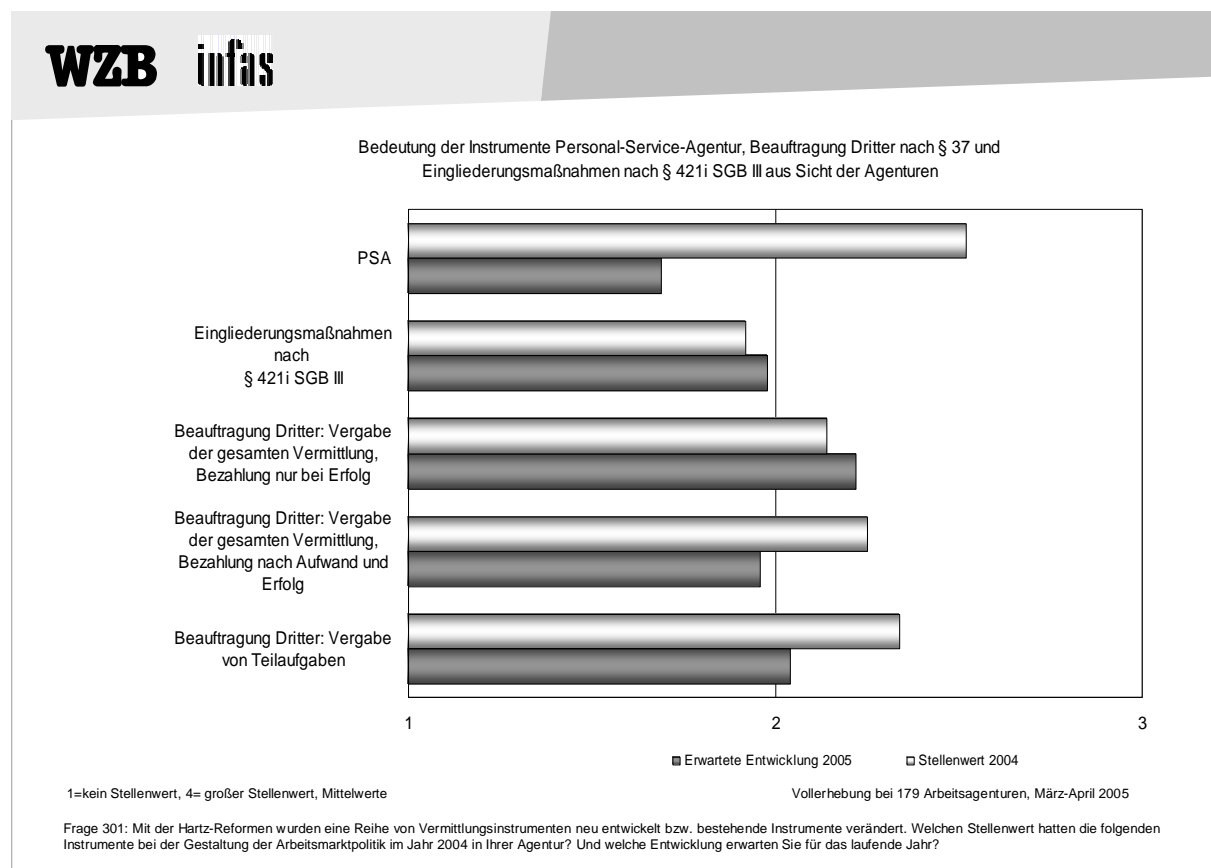
„Wir nutzen es einfach, weil es von der Ausgestaltung her ganz interessant ist, mit dieser Bonus-Malus-Regelung, das ist eine gute Sache, weil dadurch klar wird, der Erfolg ist uns wichtig, und diese Erfolgsbezogenheit bei diesem Instrument, die finden wir gut. Von daher setzen wir 421i auch gut ein.“ (AA 02)

Auch die bundesweite Agenturbefragung macht deutlich, wie uneinheitlich die Bedeutung der Instrumente eingeschätzt wird. Hier wurde gefragt, welche Bedeutung den Instrumenten generell für die Arbeitsmarktpolitik in der jeweiligen Arbeitsagentur zugemessen wird und welche Entwicklung für das Jahr 2005 erwartet wird.

¹³⁵ Vgl. zur Inanspruchnahme von Eingliederungsmaßnahmen durch Träger zwischen einzelnen Arbeitsagenturen Abbildung 4.2-13 oben. Auch hier zeigte sich, dass dieses Instrument in einigen Agenturen 2004 nicht zur Anwendung kam.

Mittelwerte über alle Antworten gibt Abbildung 4.3-6 in einer groben Übersicht, aus der die instrumentenspezifischen Unterschiede und erste Entwicklungen im Zeitverlauf deutlich werden. Augenfällig ist insbesondere die nach Einschätzung der Agenturen abnehmende Bedeutung der PSA, die für das Jahr 2004 noch für am bedeutendsten gehalten wurde. Die einzigen Instrumente, für die ein Bedeutungszuwachs erwartet wird, sind die rein erfolgsorientiert vergüteten Beauftragungen nach § 37 SGB III und die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III.

Abbildung 4.3-6: Instrumente Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und Personal-Service-Agenturen aus Sicht der Arbeitsagenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Gerade für das Instrument Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III fällt die breite Streuung der Antworten auf. Hier ist nachzuvollziehen, was auch in den Fallstudien zu erfahren war: Es gibt wenige, die dieses Instrument für sehr bedeutend halten, eine größer werdende Gruppe, die es immerhin als bedeutend einschätzt, und neben einem großen Mittelfeld auch nicht wenige, für deren Strategie es gar keine Rolle spielt.

Vergütungsregelungen

Wenn Instrumente so grundlegend unterschiedlich bewertet werden, liegt zunächst die Annahme nahe, dass dies auf unterschiedliche Arbeitsmarktlagen zurückzuführen ist. Welche Bedeutung den Instrumenten aus Sicht der Agenturen beigemessen wird, hängt aber zudem wesentlich davon ab, inwiefern es gelingt, den Anbieter auf die jeweilige Zielerreichung zu verpflichten. Wie lässt sich ein Auftragnehmer zur Bestleistung motivieren?

Eine zentrale Stellschraube für diese Frage ist die Gestaltung des *Vergütungsprinzips* für eine Maßnahme. Abzuwägen ist etwa, ob regelmäßig nach anfallendem Aufwand bezahlt wird oder nur im Erfolgsfall oder eine Kombination aus beidem. Die Vergütung legt damit gleichzeitig fest, wer welchen Anteil des Risikos trägt. Bei reiner Aufwandsvergütung würde in diesem Falle die Bundesagentur für Arbeit das volle Risiko bei Misserfolg tragen, das heißt, die Kosten sind unabhängig vom Ergebnis gleich hoch. Umgekehrt läge das volle Risiko beim Anbieter, wenn nur nach Erfolg bezahlt wird – wenn es keinen Erfolg gibt, hat der Anbieter möglicherweise große Investitionen getätigt, die nicht refinanziert werden.

Gleichzeitig beeinflusst das Prinzip der Vergütung die Preisfindung. Die hier untersuchten Instrumente werden im wettbewerblichen Verfahren vergeben. Das bedeutet, es gibt keinen vorher festgelegten Preis, sondern der Preis wird am Markt per Ausschreibung ermittelt. Für einen Anbieter ist die Vergütungsform eine zentrale Größe zur Kalkulation. In der Regel kann man davon ausgehen, dass mit größerem Risiko des Anbieters auch ein höherer Preis einhergeht.

Allerdings ist nicht allein die Vergütungsform ausschlaggebend für die Preisfindung. In die Kalkulation sind außerdem einzubeziehen, welche Eingliederungsquote für welche Zielgruppe erreicht werden soll, welche Laufzeit vorgesehen ist, wie viel Zeit damit ein Anbieter hat, um die Eingliederungsquote zu erreichen, und wann im Jahr, also unter welchen saisonalen Bedingungen, die Beauftragung startet.

Auch für diese Aspekte sind Rahmendaten für die Instrumente zentral vorgegeben (vgl. Tab. 4.3-3).¹³⁶


Die Vergütungsstruktur der *Personal-Service-Agenturen* verbindet aufwands- und erfolgsabhängige Anteile. Ein Pauschalbetrag pro PSA-Beschäftigten soll die Kosten für Qualifizierung in verleihfreien Zeiten sowie andere Kosten, die aufgrund der besonderen Zielgruppe anfallen, decken. Die Pauschale war 2003 und 2004 degressiv gestaffelt, davon ausgehend, dass mit laufender Beschäftigungszeit auch die Pro-

¹³⁶ Vgl. auch die Übersicht in Tabelle 4.3-2: Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung.

duktivität steigt und so eine Annäherung an „normale“ gewerbliche Zeitarbeitnehmer und Zeitarbeitnehmerinnen stattfindet.

Als weitere Komponente ist eine Vermittlungsprämie vorgesehen. Diese ist ebenfalls degressiv gestaffelt, um eine frühzeitige Vermittlung zu motivieren.¹³⁷

Tabelle 4.3-3: Bundeseinheitliche Vergütungsregelungen für Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

			
Bundeseinheitliche Vergütungsregelungen für die Instrumente Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III			
Zentrale Vorgaben zu Vergütungsregelungen	Personal-Service-Agentur nach § 37c SGB III	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III
	2003: degressiv gestaffelte monatliche Aufwandspauschale + degressiv gestaffelte Vermittlungsprämie 2005: einheitliche Fallpauschale 500 € + max. 3500 € Vermittlungsprämie	VT: Aufwandspauschale StA: Aufwandspauschale VG: Aufwandspauschale + Vermittlungsprämie oder ausschließlich Vermittlungsprämie	Aufwandspauschale und Vermittlungsprämie Bei Nichterreichen der Eingliederungsquote Malus

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Mit der neuen Ausschreibung für PSA im Sommer 2005 wurden die Honorierungsregelungen deutlich verändert: Nun wird nur noch für die ersten sechs Monate der Beschäftigung in der PSA eine monatliche Aufwandspauschale von einheitlich 500 Euro

¹³⁷ Während die Fallpauschale alle drei Monate gestaffelt von 100 % auf insgesamt 50 % des Grundbetrages sinkt, wird bei Vermittlung in den ersten drei Monaten das Doppelte des Grundbetrags als Prämie gezahlt, bei Vermittlung in den Monaten vier bis sechs der PSA-Beschäftigung 150 % und dann bei Vermittlung bis zum Ende der PSA-Beschäftigung 100 % des Grundbetrags.

gezahlt, die Höhe der Vermittlungsprämie bildet sich im Wettbewerb und darf 3.500 Euro nicht übersteigen. Sie ist aber zugleich nicht mehr abhängig vom Zeitpunkt der erfolgreichen Vermittlung.

Die Vergütung bei der *Beauftragung Dritter nach § 37* unterscheidet sich je nach Beauftragungsart. Für eine Beauftragung mit Teilaufgaben ist eine Bezahlung nach Aufwand vorgesehen; der Anbieter kalkuliert in seinem Angebot eine einheitliche Fallpauschale. Bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung gibt es sowohl eine Kombination aus aufwands- und erfolgsabhängigen Komponenten als auch die reine erfolgsorientierte Vergütung. Die Stellenakquisition wird pro Stelle bezahlt, vom Anbieter muss entsprechend in seinem Angebot ein Preis dafür kalkuliert werden.

Bei *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* werden ebenfalls aufwands- und erfolgsorientierte Elemente miteinander kombiniert. Neben einer Fallpauschale wurde hier eine Malus-Komponente eingefügt. Für jede erfolgreiche Vermittlung wird ein Erfolgshonorar gezahlt. Wird die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht erreicht, wird für jede an der Erreichung des Vertragsziels fehlende Vermittlung vom Träger ein fester Betrag – der Malus – zurückverlangt.

Eingliederungsquoten

Die Höhe der von den Anbietern vorgegebenen Eingliederungsquoten wird von den Arbeitsagenturen festgelegt.

Bis Ende 2004 unterschied sich allerdings noch die Rechtsverbindlichkeit der vereinbarten Quoten. Während für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III die Eingliederungsquote von Beginn an vertraglich verbindlich und Grundlage für die Bonus-Malus-Berechnung war, hatte das Nichterreichen der Quote bei § 37 SGB III „nur“ die Konsequenz für den Anbieter, dass die erwarteten Erfolgshonorare nicht gezahlt wurden. Dies wurde für das Jahr 2005 verändert und das Nichterreichen der nun auch vertraglich vereinbarten Eingliederungsquote als Grund zur Vertragskündigung festgeschrieben.

Die Eingliederungsquoten der ausgeschriebenen Maßnahmen unterscheiden sich deutlich, auch bei vergleichbaren Zielgruppen. In der Tendenz ist nicht zu erkennen, wie diese Quoten zustande kamen. In den Fallagenturen wurde berichtet, sie beruhten auf Erfahrungswerten aus den Vorjahren und aus vergleichbaren Maßnahmen. Aber auch diese Erfahrungswerte wurden teilweise unterschiedlich gedeutet:

„Und die Eingliederungsquoten, die jetzt vereinbart wurden, waren nicht realistisch. Jede Geschäftsstelle hat 50 % für junge Leute eingetragen. Und das habe ich gesehen, aber ich kann das alleine nicht ändern. Ich schicke das zu unserer

Geschäftsleitung; ich sage, aus meiner Sicht ist das nicht realistisch. Er hat mich angerufen und gesagt, er sieht das genauso – weil wir schon mal die Erfahrung bei der anderen Ausschreibung gemacht hatten, auch für dieses Jahr, dass wir keine Angebote für unsere Planung bekommen haben. [...] Die Vermittler haben gesehen, was vergangenes Jahr gelaufen ist. Man hat einen Haufen Arbeit gehabt, man hat laufend Bewerberdaten dem Dritten übergeben, und dabei ist nie was herausgekommen. [...] Und da versprechen sich die Vermittler davon vielleicht nicht viel, deshalb sagen sie, ‚gut, dann gehen wir jetzt mal so ran, aber das wird kein Mensch sich leisten können, vielleicht kriegen wir auch kein Angebot‘. Das ist meine Vermutung, ich weiß es natürlich nicht. (Führungskraft, AA 01)

Auffällig ist, dass die Eingliederungsquoten im Vergleich zwischen den Fallagenturen nicht, wie zu erwarten wäre, mit steigender Problemlage am Arbeitsmarkt sinken. Zu vermuten ist, dass sie eher mit den Haltungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsagenturen zu den Dritten zusammenhängen. So fanden sich Agenturen, die relativ niedrige Quoten veranschlagten, aber auch solche, die den Dritten hohe Leistungen abverlangten.

„Die Maßnahmen nach § 37 oder PSA sind nicht preiswert. Und wenn die Dritten sagen, sie sind besser als die Agentur, dann ist die in den 421i-Verträgen vorgegebene 50 % Integrationsquote nur angemessen. Eigentlich müssten die Dritten dann ja sogar 80 % schaffen.“ (Leitungskraft, AA 04)

Dauer und zeitliche Lage der Maßnahmen

Zur Dauer der Maßnahmen bzw. Beauftragungen sind einige Rahmendaten ebenfalls festgelegt,¹³⁸ innerhalb derer die Agentur für Arbeit aber die spezifische Dauer und Lage einer Maßnahme wählt.

Am wenigsten flexibel ist hier die *PSA*. Mit der Einführung wurde bundeseinheitlich geregelt, dass ein Vertrag auf 24 Monate abgeschlossen wird und die individuelle Zuweisungsdauer neun Monate beträgt.

Für *Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III* gelten je nach Leistungsinhalt individuelle Zuweisungsdauern von einer Woche bis zu sechs Monaten. Die Vertragsdauer ist relativ flexibel und richtet sich teilweise nach der geplanten Anzahl der Zuweisungszyklen. Im Einzelfall sind individuell zu begründende Verlängerungen möglich.¹³⁹

¹³⁸ Vgl. die Übersicht in Tabelle 4.3-2: Bundeseinheitliche Regelungen zur Einkaufsplanung.

¹³⁹ Die Dritten beschrieben, dass relativ häufig Probleme mit dieser Regelung entstanden. Sie erzeugt hohen Aufwand, da für jeden Einzelfall ein Extraantrag auf Verlängerung gestellt werden muss. Gerade bei Beauftragungen mit größeren Mengen entsteht so hoher Verwaltungsaufwand bei den Dritten und den Arbeitsagenturen.

Die *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* sind mit Zuweisungsdauern von drei bis sechs Monaten konzipiert. Nach den Ergebnissen der Aggregatdatenanalyse laufen diese Maßnahmen oft länger als sechs Monate (vgl. dazu Abschnitt 4.2.3.2).

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die Frage, wann im Jahr Maßnahmen beginnen und enden. So wurde mehrfach beschrieben, dass Beauftragungen mit der Vermittlung in Ausbildungsplätze so gelagert waren, dass im Beauftragungszeitraum kein Ausbildungsjahr begann, weshalb Vermittlungen innerhalb des Beauftragungszeitraums nicht erzielt werden konnten.

Im Rahmen der beschriebenen bundeseinheitlichen Vorgaben haben die Arbeitsagenturen nun die Möglichkeit, Zielgruppen, Dauer, zeitliche Lage einer Maßnahme und die Eingliederungsquote zu bestimmen. Die Kombination dieser Größen legt den Anreiz für einen Anbieter fest, sich an einer Ausschreibung zu beteiligen, und sie ist zugleich Kalkulationsgrundlage für ein Angebot.

Eine erste Auswertung von Daten der CoSachNT der Fallagenturen für das Jahr 2004 zeigt, wie unterschiedlich Signale am Markt wirken bzw. auch wie unterschiedlich der regionale Wettbewerb funktioniert. So wurde ein Typ an *Beauftragungen nach § 37 SGB III* in acht der zehn Fallagenturen in sehr ähnlicher Weise ausgeschrieben: Für Ausbildungsuchende mit multiplen Vermittlungshemmnissen sollte ein Anbieter die gesamte Vermittlung übernehmen, die Vergütung wurde nach Aufwand und Erfolg ausbezahlt, und die vorgesehene (in diesem Jahr noch nicht rechtsverbindliche) Integrationsquote sollte einheitlich 30 % betragen. Mit dieser durchaus vergleichbaren Ausschreibung wurde eine Preisspanne für die regelmäßig zu zahlende Aufwandspauschale zwischen 50 und rd. 300 Euro erreicht; die Erfolgsprämien lagen zwischen 400 und 2.500 Euro.

Dabei wurde durch eine höhere Erfolgsprämie nicht eine niedrigere Aufwandspauschale ausgeglichen, sondern eine höhere Aufwandspauschale ging auch mit einer höheren Erfolgsprämie einher. Auf unterschiedliche Lagen am Arbeitsmarkt ist diese Preisspanne insofern nicht zurückzuführen, als gerade in strukturschwachen Regionen, in denen der Aufwand für Vermittlungen höher liegt, eher niedrige Preise bezahlt wurden.¹⁴⁰

Vor diesem Hintergrund berichteten die Teamleiter der Arbeitgeber/Trägerteams fast alle von den extremen Schwierigkeiten, die Kosten für die Beauftragungen Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen zu kalkulieren. Da weder die gebotenen Preise noch

¹⁴⁰ So besteht mittelbar möglicherweise schon ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktlage und Preis in sofern, als auch die privaten Vermittler Teil des regionalen Arbeitsmarktes und auf Aufträge angewiesen sind.

die tatsächlich erzielten Eingliederungsquoten vorab bekannt sind, sind Fehlkalkulationen bei Beauftragungen dieser Art relativ wahrscheinlich – insbesondere bei Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung. Hier können nur die Erfahrung aus mehreren Ausschreibungszyklen und die Beobachtung der Marktentwicklung zu relativ sicheren Kalkulationen führen.

Für andere Maßnahmen wird aber auch deutlich, dass die Einschätzungen darüber, wie es am besten gelingt, einen Anbieter zu einer sinnvollen Preiskalkulation und zu anschließender Bestleistung zu motivieren, durchaus unterschiedlich sind. Lautet eine Ausschreibung für § 421i SGB III etwa auf Integration von Jugendlichen und Erwachsenen mit Vermittlungshemmnissen bei einer individuellen Laufzeit von drei Monaten und vorgegebener Eingliederungsquote von 40 %, so ist das Risiko einer Fehlkalkulation seitens des Anbieters relativ hoch – lässt doch die Zielgruppenbeschreibung viel Spielraum und sind die Ziele relativ anspruchsvoll formuliert. Eine andere Agentur legt sieben Monate Zuweisungsdauer bei einer Eingliederungsquote von 30 % bei Arbeitsuchenden aus Dienstleistungs- und Serviceberufen fest. Mit 80 % wurde in einer dritten Agentur die Eingliederungsquote für eine Maßnahme für Jugendliche im Anschluss an eine Trainings- oder FbW-Maßnahme am höchsten angesetzt, dem Anbieter wurden sechs Monate Zeit gegeben, diese Quote zu erreichen.

Die beschriebenen Planungsgrößen sind die zentralen Gestaltungsspielräume der Arbeitsagenturen. Wir werden in Abschnitt 4.3.4 darauf eingehen, inwiefern auch im Umsetzungsprozess die Agenturen den Erfolg einer Maßnahme beeinflussen können. Bezogen auf die vertraglichen Grundlagen ist aber mit der Weitergabe der Bedarfsplanung an die REZ der Entscheidungsspielraum für die Agenturen im Wesentlichen erschöpft, und das REZ führt den weiteren Ausschreibungs- und Auswahlprozess.

4.3.3.2 Ausschreibung

Die Ausschreibung liegt, wie oben dargelegt, heute nicht mehr in den Händen der Agenturen. Vielmehr wurde ihre Vorbereitung und Durchführung mit der Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit, die Einkaufsprozesse zu zentralisieren, den Regionalen Einkaufszentren übertragen.¹⁴¹ Mit der Entscheidung des Gesetzgebers für

¹⁴¹ Abweichend von diesem Regelfall war es für § 37 SGB III im Jahre 2004 möglich, 25 % vor Ort zu vergeben. Die Nutzung dieses Spielraums war einigen Agenturen sehr wichtig (AA 08, AA 06, AA 05), da sie gute Erfahrungen mit individualisierten Leistungen gemacht hatten.

die wettbewerbliche Vergabe wurden die Ausschreibungsverfahren nach der VOL/A festgelegt.

Die Regionalen Einkaufszentren entscheiden über das Ausmaß des Wettbewerbs mit, indem sie folgende Faktoren beeinflussen:

- die Losgrößen,
- die Ausschreibungszyklen,
- die Ausgestaltung der Veröffentlichungspraxis und
- das eingesetzte Vergabeverfahren und die damit entsprechend der VOL verbundenen Fristen.

Im Folgenden werden diese Faktoren für die Instrumente beschrieben und ihre jeweiligen Auswirkungen aus Sicht der Agenturen und der privaten Anbieter reflektiert.

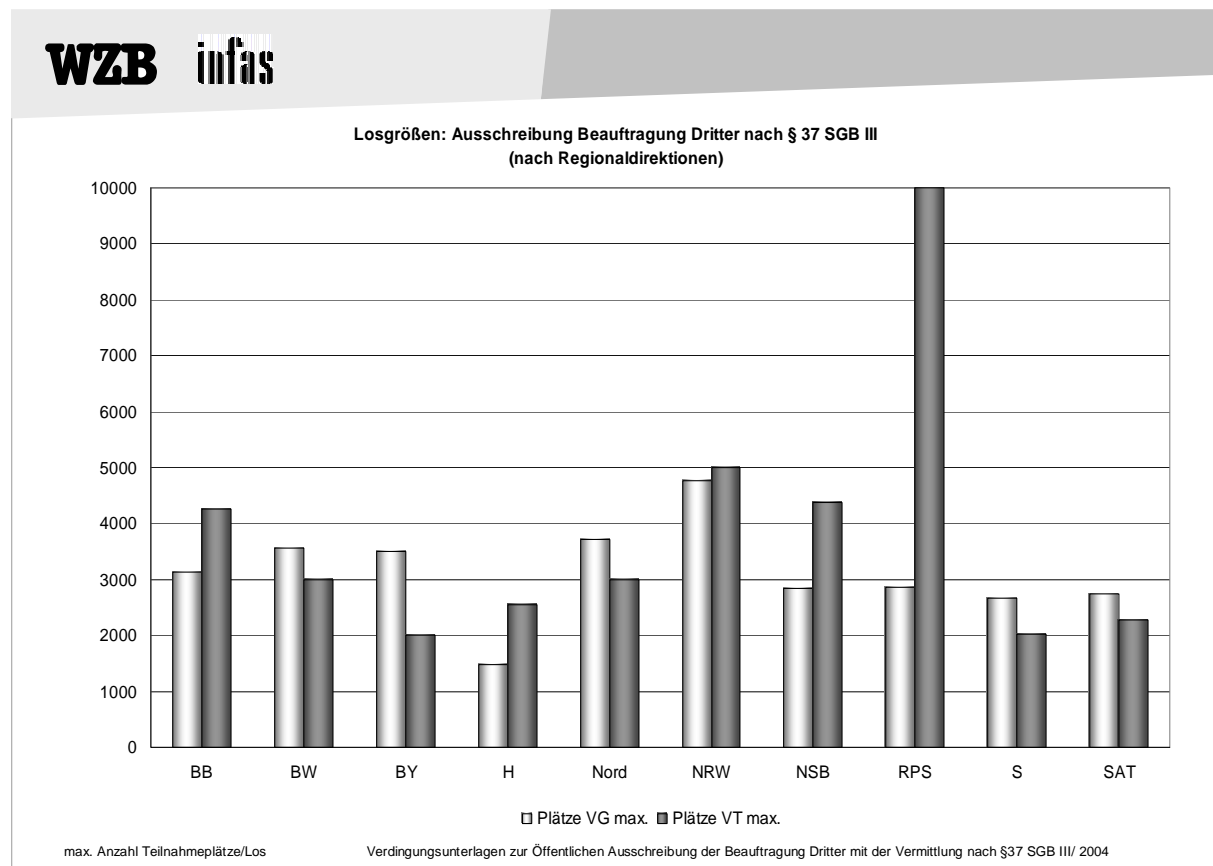
Losgrößen

Vom Zuschnitt der Lose ist abhängig, welche Anbieter sich am Wettbewerb beteiligen und ob sich vor Ort überhaupt ein Leistungswettbewerb zwischen beauftragten Dritten entwickeln kann oder ob sich lediglich neue Träger-„Monopole“ aufbauen.¹⁴²

Die Zentralisierung der Ausschreibungen durch die REZ ging einher mit einer erheblichen Vergrößerung der Lose der zentral ausgeschriebenen Instrumente, u. a. der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wurden teilweise Lose über mehrere Agenturbezirke geschnitten.

¹⁴² Die Entscheidung, in wie viel Losen z. B. ein Bedarf einer Agentur in Höhe von 1.000 Teilnehmerplätzen für die Beauftragung Dritter mit Bewerbungsmanagement oder Vermittlung ausgeschrieben wird, kann beeinflussen, wie viele Anbieter letztlich am Markt aktiv sind. Werden die Plätze in einem Los ausgeschrieben, das möglicherweise noch mit weiteren Bedarfen der gleichen Leistung benachbarter Agenturbezirke kombiniert wird, kann sich nur ein großer überregionaler Träger oder eine Bietergemeinschaft durchsetzen. Die 1.000 Plätze aber in mindestens zwei Losen auszuschreiben kann in der Praxis dazu führen, dass die Dienstleistung vor Ort von mehreren Anbietern im Wettbewerb angeboten wird.

Abbildung 4.3-7: Losgrößen: Zentrale Ausschreibung der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III im Jahre 2004



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Im Urteil aller Experten waren die Lose im zentralen Vergabeverfahren 2004 deutlich zu groß. So wurden kleinere Bieter benachteiligt, aber auch die Bildung von Bietergemeinschaften gefördert. Nach Angaben der REZ haben sich durchschnittlich 4,9 Bieter auf ein Los beworben, darunter eine erhebliche Zahl von neu gebildeten Bietergemeinschaften, um die großen und regional weitläufigen Aufträge überhaupt ab-sichern zu können.

„Man hat zunächst ja erst total zentralisiert und ganz, ganz große Lose gemacht, die zum Teil über mehrere (damals noch) Arbeitsämter reichten. Total falsch, versteh ich bis heute nicht. (Leitungskraft, AA 02)

„Ich meine, es ist ja auch blöd, dass plötzlich ein Hamburger Träger in München schult, einer aus München in Halle und einer aus Halle bei uns. Das kann eigentlich nicht sein, das ist alles Quatsch. Man entwurzelt nur gewachsene Strukturen.“ (Dritter, AA 05)

Die Losgrößen hatten erheblichen Einfluss auf den Einkaufs- und Umsetzungsprozess. Vor allem dann, wenn Lose über mehrere Agenturbezirke ausgeschrieben waren, konnten sich die Zuschläge verspäten und waren mangelnde lokale Marktkenntnisse vorprogrammiert.

Einige Arbeitsagenturen beklagten auch mit verzögerten Zuschlägen wegen Einsprüchen von Bietern gegen die Vergabeentscheidungen.

„Wir waren als eine von wenigen Agenturen Opfer der zentralen Ausschreibung, weil wir bei 37 und 48 eine der wenigen Agenturen in gerichtlich angegriffenen Losen waren. Da wurden zeitweise die Ausschreibungen aufgehoben, teilweise für das erste Halbjahr 2004 mit freihändigen Vergaben gearbeitet und für Oktober noch mal ausgeschrieben. Wir mussten zwar nicht dreimal im Jahr die Träger wechseln, wie es anderen Agenturen gegangen ist. Aber wir haben nur zwei von sieben oder acht Losen, die so gelaufen sind, wie sie ausgeschrieben waren. Wir haben also alle Höhen und Tiefen des zentralen Einkaufs mitgemacht.“ (Führungskraft, AA 03)

Für die Vergabeverfahren 2005 wurden die Lose verkleinert. Die REZ haben noch immer die letzte Entscheidung über die Losgrößen, auch um Aspekte der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Damit beeinflussen sie die tatsächliche Wettbewerbsstruktur vor Ort. In der zentralen Ausschreibung für das zweite Halbjahr 2005 sind Lose jeweils auf einen und nicht mehr wie früher auf bis zu drei Agenturbezirke geschnitten. Die Zahl der Maßnahmen je Los bewegt sich deutlich unter 20, während im Jahre 2004 noch bis über 50 Maßnahmen in einem Los ausgeschrieben wurden.

Auffällig ist, dass es nun auch Lose mit 30 oder 40 Teilnahmeplätzen gibt. Das Instrument tendiert mit sehr kleinen Losen stärker in Richtung eines Maßnahmecharakters, was der Idee individualisierter Leistungen wenig entspricht. In welchem Bereich eine optimale Losgröße für die Beauftragungstypen nach § 37 SGB III liegen könnte, können nur weitere Untersuchungen und Erfahrungen zeigen.

Die Reduktion der Losgrößen 2005 wird von großen überregionalen Trägern teilweise kritisiert, weil ihre Wirtschaftlichkeitskalkulationen mit kleinen Losen nicht zu halten sind.

Die kleineren regionalen Dritten befürworteten dagegen diese Reduzierung der Losgrößen, weil sie so bessere Chancen für sich als Wettbewerber sehen.

„Wo im letzten Jahr zu stark auf Überregionalität gesetzt wurde, wird jetzt zu sehr auf regionale Lose gesetzt, auf zu kleine Lose mit 20 bis 40 Teilnehmern, die nicht mehr wirtschaftlich sind, auch nicht für kleine Träger vor Ort, wenn die Maßnahmen nur zwölf Monate gehen.“ (Dritter, überregional)

Über die Gestaltung der Teilmengen für Beauftragungsorte und Zielgruppen können die Agenturen versuchen, auf Losgrößen Einfluss zu nehmen, um Anbietervielfalt

und Wettbewerb zwischen verschiedenen Auftragnehmern zu befördern sowie um kleinere lokale Träger nicht vom Wettbewerb auszuschließen.

Aus den schlechten Erfahrungen mit zu großen Losen haben einige Agenturen die Konsequenz gezogen, künftig auf der Ebene der Geschäftsstellen auszuschreiben, um zu verhindern, dass alle Beauftragungen an einen Anbieter gehen.

Ausschreibungszyklen

Durch die Zentralisierung der Einkaufsprozesse wurde auf bundesweit einheitliche Ausschreibungszyklen umgestellt. Das macht den Ausschreibungsprozess für Dritte mit Interesse an überregionalen Aktivitäten transparenter, es bindet aber auch phasenweise enorme Personalressourcen für die Recherche von Ausschreibungen und die Gestaltung der Angebote. Die Personalressourcen kleiner Träger werden durch die zeitgleiche Ausschreibung verschiedener Arbeitsmarktdienstleistungen dabei stark strapaziert.

„Also, wir sind jetzt Aufsatzschreiber, unser Leben wird nur noch von Ausschreibungen bestimmt. Wir können eigentlich keinen Urlaub mehr planen, keine normalen geschäftlichen Abläufe. [...] Wir können auch nicht mehr führen, wir können nur noch reagieren auf Dinge, die von außen an uns herangetragen werden.“
(Dritter, AA 10)

Die Dauer der Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen beeinflusst den Turnus des Ausschreibungsverfahrens und die Opportunitätskosten für die Umsetzung der Beauftragungen.

So hatten die PSA-Verträge des Jahrgangs 2003 eine Dauer von 24 Monaten und konnten bei erfolgreicher Tätigkeit der PSA einmalig um weitere 24 Monate verlängert werden. Wurden nicht wegen Kündigungen oder Insolvenzen neue bzw. zusätzliche Ausschreibungen notwendig, liefen die Verträge über den vertraglich bestimmten Zeitraum, während dessen auch die Inhalte und Vertragsbedingungen nicht durch Standardisierungen seitens der Bundesagentur für Arbeit verändert werden konnten. Die meisten der befragten Agenturen hatten geplant, mit der erfolgreichsten Personal-Service-Agentur in Optionsverhandlungen zu gehen bzw. die Option zur Verlängerung der erfolgreichen PSA zu ziehen.

Als Ende 2004 die Verfahrensverantwortung von den Arbeitsagenturen auf die REZ übergang, wurden die Agenturen von der Zentrale angewiesen, erfolgreich laufende PSA nicht über die vertragliche Option zu verlängern, da 2005 durch die REZ eine

neue Ausschreibung mit veränderten Vertragsbedingungen erfolgen sollte.¹⁴³ Die Entwicklung der Verdingungsunterlagen zog sich in die Länge, über Monate bestand für die PSA-Betreiber Rechtsunsicherheit bezüglich der vertraglichen Verlängerungsmöglichkeit und hinsichtlich der Verlängerung des Instruments überhaupt.

Für *Beauftragungen nach § 37 und § 421i SGB III* gab es bis 2004 jährliche Ausschreibungszyklen. Für 2005 wurden wegen der Umstellung auf das SGB II für die Beauftragungen nach § 37 und § 421i SGB III zwei Ausschreibungszyklen durchgeführt. Dadurch verkürzten sich die Beauftragungszeiträume auf sechs bis neun Monate.

Mit der Umsetzung der verkürzten Maßnahmen sind für beauftragte Dritte, Arbeitsagenturen und Arbeitgeber erhebliche Zusatzkosten verbunden:

„Die in 2005 verkürzt ausgeschriebenen Maßnahmen laufen teilweise nur sechs Monate. So kommt zum ohnehin ungünstigen Trägerwechsel nun ein halbjähriger Wechsel der Partner hinzu. Das führt zu Unruhe am Trägermarkt und fehlender Kontinuität der Entwicklung. Dadurch wechseln auch die Ansprechpartner für die Arbeitgeber ständig, Geschäftskontakte werden wieder zerstört und müssen von den nächsten Beauftragten neu aufgebaut werden. Die Qualität der Vermittlung sinkt. Auch wir als Agentur müssen uns immer wieder auf neue Partner einstellen; manchmal haben wir innerhalb von 14 Tagen mit völlig neuen Menschen, Räumen, Rahmenbedingungen zu tun. Man will zwar Klüngel verhindern, aber zu viel Wechsel ist für die Qualität und für Erfolge auch nicht zuträglich.“ (Führungskraft, AA 07)

Veröffentlichungspraxis

Die Ausschreibungen werden im Bundesausschreibungsblatt und im Internetportal der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht. Allerdings ist die Form wenig benutzerfreundlich. Die Ausschreibungsunterlagen sind umfangreich, Veränderungen gegenüber den Vorjahren sind nicht gekennzeichnet. Die Ausschreibungsunterlagen werden häufig verändert und müssen von den potenziellen Bietern mit relativ großem Aufwand beobachtet werden. Auch fehlt es an Übersichten, um sich einen schnellen Überblick über die Beauftragungen nach Regionen oder Instrumenten zu verschaffen. Die Kombination von zentralen und dezentralen Ausschreibungen sorgt für weitere Komplexität.

¹⁴³ Da Verhandlungen über die Option erst sechs Monate vor Vertragsende aufgenommen werden durften und die meisten Verträge bis mindestens Mai 2005 liefen, kam die zentrale Weisung einem nahezu generellen Ende der Optionsmöglichkeiten nahe.

„Wir können in die Bildungszielplanung hinein, die kam dieses Jahr sehr spät, nicht zum 30. Oktober, sondern Ende Januar. Dann haben wir die Möglichkeit, übers REZ [...], übers Internet zu recherchieren und drittens über Nürnberg, meistens dann über das Bundesausschreibungsblatt. Und dann gibt es noch im Portal der Agentur überregionale Ausschreibungen, und die verstecken sich manchmal in Nürnberg oder beim REZ, und wir wundern uns immer, dass wir die nicht finden. Das finde ich unglücklich. Dann gibt es so tückische Terminänderungen, das heißt, die einen Angebote müssen abgegeben werden um 10, der nächste um 12, die nächsten um 15 Uhr, aber immer am gleichen Tag. Das ist für uns doppelt teuer. Die Vergabezentren denken wahrscheinlich, das machen wir noch am gleichen Tag fertig. Die großen Einrichtungen wie die DAA haben ja auch eigene Ausschreibungsabteilungen in ihrer Zentrale, da macht so was keiner vor Ort. Wir sind aber ein Ein-Mann-Unternehmen, alle Ausschreibungen landen bei mir. Eine Ausschreibung zu bearbeiten kostet uns immensen Aufwand, für manche müssen wir 300 Seiten Unterlagen ausdrucken und lesen. Und dann gibt es immer noch kleine Änderungen zum Vorjahr, die nicht gekennzeichnet sind ...“ (Dritter, AA 09)

Der Umfang der Verdingungsunterlagen hat sich mit dem komplexer werdenden Vergabeverfahren vergrößert. Sie umfassen die Leistungsbeschreibung, die Bewertungskriterien und Hinweise zu deren Anwendung, Berichterstattungspflichten der Dritten, den Vertragsmustern, diversen Formularen für die Vereinheitlichung der Abrechnungen, für Bietererklärungen etc. und natürlich auch die eigentlichen Lose.

Die Regulierungstiefe der durch Vergaberecht, Zentralisierung in den REZ und Standardisierung der Leistungsinhalte geprägten Vergabeverfahren nimmt eher zu als ab. Allein die zunehmende Zahl der standardisierten Leistungsinhalte und deren Ausdifferenzierung in Leistungen für Alg-1- und Alg-2-Empfänger für Beauftragungen nach § 37 SGB III vergrößert den Umfang der Verdingungsunterlagen erheblich. Die Regelungen zur Berichterstattung und zur Kontrolle durch die Agenturen tragen ebenfalls zur Erhöhung des Regulierungsgrades bei.¹⁴⁴

Das Verfahren wurde von den Dritten als bürokratisch und mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden beschrieben, die Verdingungsunterlagen und die Veröffentlichungspraxis als benutzerunfreundlich erlebt, die parallelen Ausschreibungszyklen benachteiligen kleine Träger, die ohne eigene Einkaufsabteilungen mehrere Geschäftsfelder betreiben.

„Ja, da soll man Umsatzzahlen von den letzten drei Jahren darstellen. Da frage ich mich auch, wo die Verhältnismäßigkeit der Mittel da noch ist. Ich meine, natürlich möchte man verhindern, dass da jeder Krauter kommt und jetzt so Zeug anbietet, klar. Aber irgendwo muss man doch auch mal die Kirche im Dorf lassen, und man muss auch mal ein bisschen Einheitlichkeit haben. Also, einmal heißt es, Umsatzzahlen der letzten drei Jahre: weisen Sie Ihren Anteil an FbW gesondert aus. Das mache ich ja gerne, aber was hat FbW mit dieser Ausschreibung

¹⁴⁴ Auf sie wird bei der Untersuchung des Umsetzungsprozesses näher eingegangen.

zu tun? Exakt null. Die Nächsten sagen, weisen Sie Ihren Anteil an Vermittlung gesondert aus. Ja, was ist Vermittlung? Vermittlung ist Trainingsmaßnahme; wo wir den Auftrag haben, einen zu vermitteln, ist FbW; wo wir den Auftrag haben, 70 % zu vermitteln, ist § 37, ist 421i. Vermittlung, das ist dann im Prinzip schon 100 % unseres Geschäfts, ja? Recht viel anderes machen wir ja nicht. Und jedes Mal muss man wieder ... – auch diese Referenznachweis-Listen sind jedes Mal anders aufgebaut, man kann noch nicht mal die vom letzten Mal nehmen, weil irgendwelche Spalten anders sein müssen oder da noch besonders die Zielgruppe aufgeschrieben, oder so ...“ (Dritter, AA 05)

Ein Teil der Regulierungen hat seine Ursachen in bereits mehrfach erwähnten Erfahrungen mit schlechter Qualität der Dienstleistung in der Vergangenheit. Der mangelnden Benutzerfreundlichkeit kann dagegen relativ einfach abgeholfen werden, wenn die Verfahren transparenter dargestellt werden und Veränderungen in den Unterlagen deutlich gekennzeichnet werden.¹⁴⁵

Vergabeverfahren und Fristen

Je nach Vergabeverfahren unterscheidet sich der Ausschreibungsprozess im Hinblick auf die vergaberechtlich festgelegten verfahrensbedingten Fristen.

Bei öffentlicher Ausschreibung wird ein unbegrenzter Wettbewerb initiiert, der keine Einschränkung des Bewerberkreises zulässt. Die Anbieter werden im ersten Schritt des Vergabeverfahrens auf ihre Eignung geprüft.

Bei freihändiger Vergabe mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb werden die potenziellen Anbieter in einem Vorauswahlverfahren auf ihre Eignung geprüft, bevor die ausgewählten Anbieter dann zur Einreichung von Angeboten aufgefordert werden. Im einstufigen Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb werden potenzielle Anbieter von den Agenturen vorab ausgewählt und aufgefordert, ihre Angebote für die ausgeschriebenen Leistungen abzugeben. Somit verkürzt sich im einstufigen Verfahren die Frist zwischen Ausschreibung und Erteilung des Zuschlags.

Die öffentliche Ausschreibung dauert mehr als drei Monate.¹⁴⁶ Die freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb dauert nicht weniger lang.

¹⁴⁵ Wenn man sich nur vorstellt, wie viele potenzielle Bieter sich allein mit den jeweiligen Verdingungsunterlagen beschäftigen, kann man hier leicht Möglichkeiten für Effizienzgewinne ausmachen.

¹⁴⁶ So wurde die Ausschreibung für zwischen 15. August und Anfang Dezember 2005 startende PSA Mitte April 2005 veröffentlicht. Die Angebotsfrist endete am 23. Mai, die Zuschlags- und Bindefrist am 29. Juli 2005, keine drei Wochen vor den ersten Terminen für den Beauftragungsbeginn. Die ohnehin schon relativ langen Fristen können sich bei Einsprüchen eines Bieters gegen die getroffene

Tabelle 4.3-4: Bundeseinheitliche Regelungen zum Ausschreibungsverfahren: Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

Bundeseinheitliche Regelungen zum Ausschreibungsverfahren: Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III			
Zentrale Vorgaben zum Vergabeverfahren	Personal-Service-Agentur nach § 37c SGB III	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III
	<p>Ab 2003: freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb durch die Agentur</p> <p>Ab Sommer 2005: öffentliche Ausschreibung über die regionalen Einkaufszentren (REZ)</p>	<p>Bis Aug. 2003 keine Vorgabe</p> <p>Aug. 2003-Mrz. 2004: freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb durch die Agentur</p> <p>Apr.-Dez. 2004: durch REZ 75% öffentliche Ausschreibung, 25% freihändige Vergabe über Agentur möglich</p> <p>Jan.-Mai 2005: freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb durch REZ oder Verlängerung bestehender Verträge</p> <p>Ab Jun. 2005: öffentliche Ausschreibung über REZ</p>	<p>Ab 2003: freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb durch die Agentur</p> <p>Jan.-Mai 2005: freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb durch REZ</p> <p>Ab Jun. 2005: öffentliche Ausschreibung über REZ</p>

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

„Wenn die REZ auf ihrer Zeitschiene wegen der VOL bestehen, dann muss die Agentur sagen, dass eben nicht ausgeschrieben wird. Dann muss gesehen werden, wie mit geringerem Umfang der Instrumentennutzung trotzdem Ziele erreicht werden können. Die VOL dauert zu lange. Das Verfahren passt nur für absehbare Kundengruppenbedarfe. Es passt aber nicht, wenn schnelle Entscheidungen gebraucht werden. Die VOL gibt ja in § 3 auch freihändige Vergabemöglichkeiten her, aber dieses Vorgehen ist noch nicht wieder auf der Tagesordnung. Ein Markt entwickelt sich nicht so langsam, wie die VOL vorgibt. Da kann man auch nicht den Kollegen im REZ einen Vorwurf machen, da muss man fragen, ob die VOL eigentlich noch zeitgemäß ist.“ (Leitungskraft, AA 04)

Auswahl weiter erheblich erhöhen. Die Rechte der Bieter steigen mit der ausgeschriebenen Auftragssumme. Bei öffentlichen Aufträgen oberhalb des Schwellenwertes von 200.000 Euro genießen Bieter nach § 2 VgV primären Rechtsschutz im Rahmen eines Vergabenachprüfungsverfahrens, das sich bis zu fast drei Monaten hinziehen kann.

Lediglich im einstufigen Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb verkürzen sich die Fristen um mehrere Wochen. Bei diesem Anfang 2005 u. a. für die Ausschreibung von Beauftragungen nach § 37 SGB III angewandtem Verfahren konnten die Arbeitsagenturen drei bis fünf potenzielle Anbieter benennen, die dann vom REZ zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. Von den Arbeitsagenturen wurden als Kriterien für diese Vorauswahl die Integrationserfolge und die Erfahrungen aus der bisherigen Zusammenarbeit zugrunde gelegt. So konnten erfolglose oder wenig kooperative Dritte vom Verfahren ausgeschlossen werden und gleichzeitig das Verfahren selbst gestrafft werden. Unter zahlreichen lokalen Trägern drei bis fünf auszuwählen hieß aber auch, andere von vornherein vom Wettbewerb um diese Aufträge auszuschließen.

4.3.3.3 Auswahl und Vertragsabschluss

Wenn der Ausschreibungsprozess abgeschlossen ist, ist eine Prüfung und Auswahl der Angebote vorzunehmen, bevor mit dem ausgewählten Bieter ein Vertrag geschlossen wird.

Die Prüfung und Wertung durchläuft je nach Vergabeverfahren und Instrument mehrere Phasen. Grundsätzlich werden

- die Bieter auf Fachlichkeit, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit geprüft und
- die Angebote nach Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit bewertet.

Eignungsprüfung

Die Prüfung der Eignung der Bieter auf Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit ist bei öffentlicher Ausschreibung Bestandteil des einstufigen Prüfverfahrens. Bei freihändiger Vergabe wird sie im vorgelagerten Teilnahmewettbewerb abgeschlossen, und nur noch ausgewählte Bieter werden durch Übersendung der Vergabeunterlagen zur Angebotsabgabe aufgefordert.

Als Beleg für die Zuverlässigkeit gilt bei beispielsweise PSA ab 2005 die Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung; als fachkundig angesehen werden Anbieter, die Erfahrungen und Erfolge mit der Arbeitnehmerüberlassung nachweisen oder als private Vermittler (auch über den Vermittlungsgutschein) oder als Träger von Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitslosen erfolgreich am Markt tätig waren.

Auch von den Bietern nach § 37 und § 421i SGB III sind als Nachweis der Fachkunde Referenzen für gleichartige Leistungen der letzten Jahre vorzulegen.

Die REZ erkundeten bei den Agenturen, ob über den Bieter Erkenntnisse vorliegen, die einen Ausschluss aus dem Verfahren begründen. Hier lagen in der Vergangenheit Fehlerquellen in der Kommunikation, da die Agenturen nicht erfuhren, auf welche Ausschreibungen sich diese jeweiligen Anfragen bezogen. Es wurde von mehreren Fallagenturen berichtet, dass man z. B. Trägern, mit denen man in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit EDV-Schulungen und anderen Bildungsmaßnahmen gemacht hatte, auf diesem Wege unwissentlich Fachkunde für Vermittlungsaufträge bescheinigt hatte. Als die Zuschläge dann an diese Träger erteilt waren, stellte man fest, dass die spezielle Fachkunde nicht gegeben war.¹⁴⁷

Bewertung der Angebote


Die fachliche Prüfung der Angebote und die Festlegung der Angebote der engeren Wahl sowie die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes erfolgen anhand in den Verdingungsunterlagen benannter Wertungskriterien und Berechnungsformeln. In Tabelle 4.3-5 sind die für die Instrumente jeweils unterschiedlichen Vorgaben zusammengefasst.

Bei lokaler Vergabe wurden die *Bewertungskriterien* zumeist entlang von Mustervorlagen der Regionaldirektionen für den lokalen Bedarf modifiziert. Mit der Einführung der Regionalen Einkaufszentren wurden die von den zentralen Expertengremien der Bundesagentur für Arbeit entwickelten Bewertungsmatrizen flächendeckend ohne weitere Modifikation eingesetzt. Für die inhaltliche Bewertung von Angeboten bei über die REZ ausgeschriebenen Aufträgen wurden Vermittler aus den Arbeitsagenturen für bis zu zwei Wochen in die REZ abgestellt, wo sie zumeist in Gruppen die nicht aus ihrem Agenturbezirk stammenden Angebote fachlich bewerteten, ohne die gebotenen Preise zu kennen. Die REZ versuchten, die Bewertungsergebnisse zu systematisieren, indem die Ergebnisse verschiedener Urteile miteinander verglichen wurden und man anstrebte, für jedes Angebot zu einer einheitlichen Bewertung zu gelangen.

¹⁴⁷ Ein ebenfalls mehrfach aufgetretenes Problem in diesem Zusammenhang ist die Nachweishürde. Die REZ erkannten nur gerichtsfeste Meldungen der Agenturen über Unregelmäßigkeiten der bietenden Träger zur Verwendung im Prüfverfahren an, so dass schlechte lokale Erfahrungen bezüglich der Fachkunde der Bieter und der Ergebnisse im Vorjahr nur im Fall extremer Verstöße bei der Eignungsprüfung der Bieter berücksichtigt wurden.

„Hintergrund für die Entsendung von Agenturmitarbeitern ins REZ war ja, dass der REZ meinte, die lokalen Kenntnisse und Experten zu benötigen, aber letztendlich waren es ja die eingereichten Konzepte, die da bewertet werden sollten, und dabei spielten ja die Ortskenntnisse wirklich keine Rolle. Denn es war zu prüfen, ob der Träger die Liegenschaft im Geschäftstellenbezirk hat, und das konnte man auch im Internet sehen, dazu braucht man keine lokalen Arbeitsmarktexperten. Ich habe dann auch letztlich Ausschreibungen aus [Ort A] oder [Ort B] bewertet, denn meine Ortskenntnisse waren nicht wirklich erforderlich. Und da fragt man sich, ob dafür wirklich so viel Personal aus den Agenturen abgezogen werden muss, wenn ich das auch für andere Agenturen machen kann.“ (Führungskraft, AA 06)

Tabelle 4.3-5: Bundeseinheitliche Vorgaben zur fachlichen und wirtschaftlichen Prüfung für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

			
Bundeseinheitliche Vorgaben zur fachlichen Bewertung und wirtschaftlichen Prüfung von Angeboten: Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III			
Zentrale Vorgaben	Personal-Service-Agentur nach § 37c	Beauftragung Dritter nach § 37	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i
Inhaltliche Bewertung der Angebote	Bewertungsmatrizen 2003: lokal gestaltbar (Vorlagen von RD) 2005: zentral vorgegeben	VG und StA: Angebote müssen vertragliche Mindestbedingungen erfüllen VT: 2003: Bewertungsmatrizen lokal gestaltbar (Vorlagen von RD), ab April 2004: zentral vorgegeben	Bewertungsmatrizen 2003: lokal gestaltbar (Vorlagen von RD), 2005: zentral vorgegeben
Berechnung des wirtschaftlichsten Angebots	diverse Formen der UfAB-Formel	VT: diverse Formen der UfAB-Formel VG/StA: Entscheidung über Preis	diverse Formen der UfAB-Formel

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Für 2005 wurde das Verfahren geändert. Nun bewerten die Mitarbeiter der Agenturen die Angebote für den eigenen Agenturbezirk, um angemessene Urteile zur regionalen Kompetenz der Bieter zu ermöglichen. Das wurde nötig, da in den Bewertungsmatrizen größerer Wert auf regionale Kompetenzen gelegt wurde, die von Mitarbeitern anderer Agenturen weniger gut eingeschätzt werden können.

In die Bewertung der Angebote für *Beauftragungen nach § 37 SGB III* mit der gesamten Vermittlung und mit Stellenakquisition fließen keine fachlichen Kriterien ein, da kein Konzept vorgelegt werden muss. Damit entscheidet allein der gebotene Preis zwischen allen Angeboten, die die Mindestbedingungen erfüllen.

Eine fachliche Bewertung der Angebote erfolgt dagegen bei *PSA*, bei *Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben nach § 37 SGB III* und bei *Eingliederungsmaßnahmen nach § 42i SGB III*. Die zu diesen Angeboten einzureichenden Konzepte wurden hinsichtlich der Kriterien „Produktinhalt“ und „Methoden“ nach (in den jeweiligen Verdingungsunterlagen festgeschriebenen) einheitlichen Kriterien bewertet. Nach einem teilweise komplexen Punktesystem wird versucht, die Fachlichkeit bzw. die sich vermutlich einstellende Qualität in quantifizierbare Kategorien zu transformieren, um sie in die Berechnung der Wirtschaftlichkeit zu integrieren.

Für das Ausschreibungsverfahren 2005 wurden die Bewertungsmaßstäbe deutlich überarbeitet. Die Bewertungsmatrix für die fachliche Bewertung wurde inhaltlich ausdifferenziert und die verfügbare Bewertungsskala modifiziert. Das Verfahren wurde dadurch eher komplexer. Ob dieser Aufwand lohnt, hängt stark davon ab, in welcher Form die für die Bewertung der Qualität vergebenen Punkte in die Berechnung des wirtschaftlichsten Angebots eingehen.

Die befragten Mitarbeiter der Arbeitsagenturen, die bereits Erfahrungen mit der Bewertung von Angeboten gemacht hatten, beschrieben die Schwierigkeiten, einerseits neutral und andererseits realitätsnah zu urteilen.

Hier ein Beispiel aus einem lokalen Vergabeverfahren:

„Wir sind bald verzweifelt. Die Neutralitätspflicht ist ja ambivalent. Formal können die Konzepte die Bedingungen erfüllen, aber wenn z. B. ein Träger für fünf Lose denselben Mitarbeiter als Vermittler benennt, dann kann man dem eigentlich nicht für alle diese Lose die volle Punktzahl geben, wenn der Vermittler maximal eine Maßnahme gut betreuen könnte. Das ist unfair gegenüber Trägern, die keine Mitarbeiter benennen. Es wurde nach den vorgegebenen Kriterien eine Vorauswahl getroffen, die zum Gespräch geladen wurden. In den Trägergesprächen wurde versucht, diese Probleme zu klären. Aber durch die Vorauswahl sind andere dann eigentlich schon benachteiligt gewesen. Es gab auch Träger, die immer das gleiche Konzept für alle Zielgruppen abgegeben hatten. Da haben wir im Gespräch mit den Trägern gesagt, das könne doch nicht sein. Daraufhin haben diese Träger gelernt für die nächste Ausschreibung. Der Preis hat auch dieses lokale Verfahren dominiert. Wir haben uns große Mühe bei der qualitativen Bewertung gegeben, aber nach der Berechnung der UfAB-Formel hatte der Preis doch alles dominiert. Das war für uns ernüchternd. Wozu soll man da guten Trägern noch ein paar Zusatzpunkte geben, wenn die gegen den Preis nichts zählen?“ (Führungskraft, AA 07)

Mit jährlich wechselnden sog. UfAB-Formeln wurde das *wirtschaftlichste Angebot* als dasjenige, bei dem das Verhältnis von Preis und Qualität am besten ausgewogen ist, ermittelt. Der Anbieter dieses wirtschaftlichsten Angebotes bekommt dann den Zuschlag.

Die eingesetzten UfAB-Formeln unterschieden sich formal erheblich. Die Komplexität der Berechnung hat im Laufe der Zeit zugenommen. Qualitätspunkte und Preis wurden mit Gewichtungsfaktoren versehen, um ihre Bedeutung zu steuern.

Die Wirkungen der Berechnung der Wirtschaftlichkeit nach verschiedenen Formeln ist umstritten. Zum einen soll über diese Formeln Neutralität des Maßstabes und Quantifizierbarkeit von Qualitätsaspekten erzeugt werden; zum anderen sind sie teilweise relativ intransparent. Auch dominiert ein stark unterdurchschnittliches Preisangebot immer noch jeden Qualitätsaspekt der Konzepte.

Mehrere Arbeitsagenturen berichteten davon, dass im Jahre 2004 die Vergabeentscheidungen nicht den Erwartungen bezüglich der Fachlichkeit der Bieter entsprachen. Der Modus der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots wird von den Arbeitsagenturen sehr skeptisch beurteilt, da der Preis die Gewichtung der Qualität überlagert.

Im Jahre 2004 gab es – nicht zuletzt wegen einer starken Gewichtung des Preises in der UfAB-Formel – große Probleme mit der Qualität der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen.

Deshalb plädieren die Agenturen für eine noch stärkere Gewichtung der Qualitätsaspekte, um nicht nur Effizienz-, sondern auch Effektivitätsgewinne zu ermöglichen:

„Das REZ sollte eine Vorauswahl über den Preis treffen und dann die Agenturen entscheiden lassen, welches der fachlich beste der vorher ausgewählten Anbieter ist.“ (Leitungskraft, AA 03)

Wenn die Auswahl getroffen wurde und kein Wettbewerber Einspruch gegen die Entscheidung der Vergabestelle erhoben hat, wird schließlich ein *Vertrag* abgeschlossen.

Mit der Zentralisierung der Einkaufsprozesse verändern sich auch hier die Zuständigkeiten. Waren bislang die Arbeitsämter Vertragspartner für die Dritten, ist es nun das REZ.

4.3.4 Der Umsetzungsprozess

Mit Vertragsabschluss, so wurde gezeigt, sind wesentliche Rahmenentscheidungen dazu getroffen, welche Anreize ein Anbieter hat, im Sinne des Auftraggebers die beste Leistung zu erbringen. Dabei ist ein Teil der Entscheidungen zentral vorgegeben, aber entscheidender Einfluss liegt auch bei den lokalen Agenturen.

Nach Vertragsabschluss obliegt der lokalen Agentur weiterhin die Aufgabe der Koordination und Kontrolle von vergebenen Maßnahmen. So haben die jeweiligen Anbieter kaum Kontakt mit dem REZ, ihre Ansprechpartner sind immer vor Ort in den Agenturen.

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welche Aufgaben mit dieser Koordination und Kontrolle im Einzelnen verbunden sind (vgl. Tab. 4.3-6).

Tabelle 4.3-6: Koordinationspraxis vermittlungsnaher Dienstleistungen im Überblick

<div> <div>WZB infas</div> <div>Koordinationspraxis vermittlungsnaher Dienstleistungen im Überblick – Teil I</div> </div>				
P h a s e	Aufgabe	Regelungen und Praxis für...		
		PSA nach § 37c	Beauftragung Dritter nach § 37	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i
S t a r t	Zuständigkeit	TL oder BL AG	TL, AV	TL, AV
	Auftakt	Gespräch (mit GO, VG) und Anbieter	Gespräch mit Anbieter, (AV beteiligt)	Gespräch mit Anbieter, Info-Veranstaltung für Teilnehmer
	Zuweisung Teilnehmer	laufend, kein Kontrahierungszwang für PSA; 3 bzw. 4-Monatsfrist für Besetzung; Ab 2005: Bewerberpool o. Einzelzuweisung Leistungsrechtliche Konsequenzen für Arbeit Suchende	laufend individuell; keine Auswahlmöglichkeit durch Anbieter; leistungsrechtliche Konsequenzen für Arbeit Suchende seit 2005	Einmalig; i.d.R. keine Auswahlmöglichkeit durch Anbieter; Nachbesetzung bei Abbruch im ersten Monat; leistungsrechtliche Konsequenzen für Arbeit Suchende seit 2005
I a u f e n d	Monitoring Vorgaben für Anbieter	Begründung von Ablehnungen; Monatl. Bericht zu verleih- und verleihfreien Zeiten in Web-Anwendung; Zwischenbericht	bewerberbezogene Berichte 2 Wochen nach Ende/Abbruch; Zwischenbericht für nicht vermittelte Jugendliche; unverzügliche Meldung bei Fehlverhalten/ unzureichender Mitwirkung TN	unverzögliche Meldung bei Fehlverhalten TN

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 4.3-6 (Fortsetzung)

<div> <div>WZB infas</div> <div>Koordinationspraxis vermittlungsnaher Dienstleistungen im Überblick – Teil II</div> </div>				
Phase	Aufgabe	Regelungen und Praxis für...		
		PSA nach § 37c	Beauftragung Dritter nach § 37	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i
Ia u f e n d e	Persönliche Kontakte	Häufiger enger Austausch	Unterschiedliche Praxis	Austausch zu Beginn
	Umgang mit Konflikten	Seit 2005: Vertragliche Konsequenzen bei Nichterreichen Besetzungs-, Verleih- und Integrationsquote sowie bei auftragsorientierter Einstellung	2003/2004: Einzelfallklärungen Seit 2005: Geregeltes Mahnungs- und Kündigungsvorgehen	Generelle Klausel im Vertrag; Einzelfallklärung
A b s c h l u s s	Dokumentation/ Erfolgsbeweis	Gesamtbericht 1 Monat nach Vertragsende; Vermittlungsvorschläge der AA stehen in Konkurrenz	Rechenschaftsbericht 4 Wochen nach Ablauf der Gesamtdauer; Nachweis über Beschäftigung/ Ausbildungsverhältnis nach 6 Wochen und 6 Monaten; Vermittlungsvorschläge der AA stehen in Konkurrenz	Indiv. Berichte für Nicht-Eingegliederte; Gesamtbericht 2 Monate nach Abschluss; Nachweis über 3monatige Beschäftigung/Ausbildungsverhältnis nach 5 Monaten; Jede Vermittlung (auch auf Vorschlag der AA) wird honoriert
	Abrechnung	50% nach 6 Wochen, 50% nach 6 Monaten	StA: Folgemonat zum Eingang der Stelle VT: Folgemonat individueller Abschluss; für VT-F: 2/3 laufend, 1/3 nach Abgabe Bericht VG: 50 % nach 6 Wochen; 50 % nach 6 Monaten	Aufwandspauschale jeweils im Folgemonat; Vermittlungshonorar Teil 1 nach 3 monatiger Beschäftigung, Teil 2 nach 9 Monaten; Malus bei Nichterreichen Eingliederungsquote

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Für die Instrumente gibt es auch hierzu einen bundeseinheitlich gleichen oder ähnlichen Rahmen, zum Teil per Verdingungsunterlage festgelegt, zum Teil aus allgemein üblicher Praxis. Darüber hinaus sind hier deutliche agenturspezifische Unterschiede zu erkennen. Diese Unterschiede werden anschließend anhand einiger Schlüsselthemen erörtert.

In der Chronologie nach Vertragsabschluss sind durch die Arbeitsagenturen die Zuständigkeiten für eine bestimmte Maßnahme zu klären, eine Form des Auftakts, und sowohl mit dem Anbieter als auch ggf. mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu gestalten und diese auszuwählen und zuzuweisen.

Nach Start der Maßnahme sind ein regelmäßiges Monitoring durchzuführen, durch persönlichen Kontakt der reibungslose Ablauf sicherzustellen und bei Konflikten Konsequenzen zu ziehen.

Schließlich – zum Ende einer Maßnahme oder bei laufenden Austritten auch zum Ende der individuellen Zuweisungsdauer – gilt es, Dokumentationen einzuholen und zu erstellen und die erbrachte Leistung abzurechnen.

4.3.4.1 Der Regelprozess für die PSA

Ungeachtet der agenturspezifischen Unterschiede gilt für die *Personal-Service-Agenturen* folgender „Regelfall“: Es gibt eine Person, die für die Gesamtkoordination der PSA zuständig ist. Dies ist entweder der Teamleiter Arbeitgeber/Träger oder der Bereichsleiter Arbeitgeber, in Ausnahmefällen auch ein Vermittler. Diese Person ist sowohl für die Anbieter als auch für die Vermittler in der Agentur für Arbeit Ansprechpartner. In der Tendenz häufiger als bei den anderen Instrumenten ist auch der GO oder VG in die Kommunikation mit dem Anbieter eingebunden. So wurden in der Regel die Auftaktgespräche mit dem Anbieter unter Beteiligung des VG geführt (was auch darauf zurückzuführen ist, dass die ersten Ausschreibungen und Vertragsverhandlungen vor Ort geführt wurden).

Die PSA steht nicht unter einem Kontrahierungszwang, das heißt, sie kann prinzipiell Teilnehmer ablehnen, die von der Agentur für Arbeit zugewiesen werden. Eine zunächst vorgegebene Frist von drei Monaten, innerhalb derer die Ziel-Besetzungszahl erreicht werden sollte, wurde in neueren Ausschreibungen seit 2004 auf vier Monate verlängert. Für die Arbeitssuchenden entspricht ein PSA-Angebot einem Stellenangebot, und eine Ablehnung kann daher leistungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Die Zuweisungspraxis in der PSA ist eines der Themen, das weiter unten eingehender behandelt wird. An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass Auseinandersetzungen darüber in den Verdingungsunterlagen 2005 ihren Niederschlag finden.

Für neu einzurichtende PSA kann die Agentur für Arbeit nun zwischen einem Bewerberpool und der direkten Zuweisung wählen. In einen Pool wird von den Agenturen die vierfache Anzahl der vorgesehenen Losgröße an PSA-Bewerber eingestellt. Von den PSA können aus diesem Pool Personen ausgewählt und frei gewordene Stellen regelmäßig nachbesetzt werden. Die Verdingungsunterlagen sehen vor, dass von der Agentur mit der Ausschreibung ausgewiesen wird, ob die Zuweisung mit einem Pool oder direkt als Einzelzuweisung erfolgen soll.

Für das regelmäßige Monitoring der PSA-Umsetzung sind die Anbieter gefordert, Ablehnungen von zugewiesenen Bewerbern zu begründen und monatlich einen Bericht zu Verleih- und verleihfreien Zeiten in der PSA zu erstellen. Für die Ausschreibungen 2005 wurden das Web-Verfahren, das für diese Berichterstattung zur Verfügung steht, eingehender beschrieben und auch die Systemvoraussetzungen bei den Anbietern deutlich gemacht. Da dieses Verfahren zurzeit der ersten Ausschreibungen noch im Aufbau war, wird hier zunächst darauf verwiesen, dass von den Agenturen das Verfahren der Berichterstattung festgelegt werden kann. Über das Gesamtprojekt PSA ist außerdem ein Zwischenbericht nach 18 Monaten (für Ausschreibung 2005 nach 16 Monaten) erforderlich.

Der persönliche Austausch zwischen Arbeitsagentur und Anbietern gestaltet sich für die PSA im großen Trend sehr eng. Dies ist einerseits allein der laufenden Zuweisungspraxis geschuldet, andererseits auch der Neuartigkeit des Instruments.

Konfliktregelungen waren im Rahmen der PSA-Umsetzung insbesondere zu Beginn häufiger nötig. Eingangs wurde bereits auf die Vorwürfe von Lohndumping und Missbrauch hingewiesen. Vor allem in der Anfangsphase waren die Agenturen auch sehr auf ihre eigene Konfliktregelungskompetenz angewiesen. Die bundesweiten Regelungen und Verträge boten wenig rechtliche Handhabe zum Vorgehen gegen schlechte Leistung oder gar offensichtlichen Missbrauch.

Um dem entgegenzuwirken, wurden bei Neuvergabe im Jahre 2004 Änderungen an den vertraglichen Regelungen vorgenommen. In den Ausschreibungen 2005 sind für die Fälle von Nichterreichen der vorgesehenen Besetzungs-, Verleih und Integrationsquoten ebenso wie bei auftragsorientierter Einstellung vertragliche Konsequenzen festgeschrieben.

Zum Abschluss der PSA ist der Anbieter gefordert, einen Bericht über die Gesamtlaufzeit zu verfassen. Honoriert werden die Vermittlungen in zwei Raten. Zunächst

wurde die erste Rate sofort bei Beschäftigungsantritt ausgezahlt, in neueren Ausschreibungen wurde eine sechswöchige Beschäftigung vorausgesetzt. Die zweite Rate wird nach nachgewiesener sechsmonatiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung fällig.

4.3.4.2 Der Regelprozess für die Beauftragung Dritter nach § 37

Die *Beauftragung Dritter nach § 37* umfasst, wie oben beschrieben, sehr vielfältige Auftragsarten, für die auch die Koordinationsanforderungen jeweils im Detail unterschiedlich sind. Einige generelle Verfahren lassen sich dennoch in groben Zügen für das Gesamtinstrument nachvollziehen.

Die Zuständigkeit für diese Maßnahme ist in aller Regel auf Teamleiter Arbeitgeber/Träger und einzelne Vermittler verteilt. Während der/die Teamleiter/in vorwiegend für die Gesamtkoordination mit den Anbietern zuständig ist, werden häufig zusätzlich Vermittlerinnen und Vermittler benannt, die für die Zuweisung zu einzelnen Maßnahmen verantwortlich sind. Auftaktgespräche finden entsprechend mit diesen Zuständigen statt.

Die Beauftragung nach § 37 erfolgt individuell, es gibt keinen gemeinsamen Starttermin für eine Gruppe. In der Regel sollen aus dem Beratungsgespräch heraus einzelne Personen für bestimmte Aktivitäten an einen Anbieter weitervermittelt werden. Eine Auswahlmöglichkeit für den Anbieter besteht nicht. Für die Arbeitsuchenden war zunächst das Angebot zu einer Betreuung durch Dritte freiwillig, d. h. nicht mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden. Dies wurde mit den Ausschreibungen 2005 verändert und damit diese Art der Betreuung ebenso verpflichtend wie die Instrumente PSA und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i.

Für das laufende Monitoring sind die Anbieter gehalten, individuelle Berichte über die Personen zu verfassen, die die Teilnahme vorzeitig abbrechen. Bei einem Vermittlungsauftrag für Jugendliche in Ausbildung ist außerdem ein Zwischenbericht für die zu dem Zeitpunkt noch nicht vermittelten Jugendlichen zu verfassen. Fehlverhalten und unzureichende Mitwirkung sind unverzüglich der Agentur für Arbeit zu melden.

Die persönlichen Kontakte zwischen Agentur für Arbeit und Anbieter im Falle von Beauftragungen gestalten sich sehr vielfältig. Die Unterschiede sind zum Teil der Beauftragungsart geschuldet, so entsteht bei einer Beauftragung mit Stellenakquisition deutlich weniger Koordinationsbedarf als bei einer Beauftragung mit Fallmanagement. Aber auch die Agenturen und die persönlichen Ansprechpartner halten den Kontakt unterschiedlich eng.

Bislang gab es bundesweit kaum Regelungen zum Umgang mit Konflikten bei der Beauftragung Dritter nach § 37. Aufgrund der Erfahrungen der ersten Jahre (wir kommen später darauf zurück) wurde dies in den neuen Ausschreibungen 2005 verändert. Hier wird ein differenziertes Vorgehen von Abmahnung und Vertragskündigung für den Fall beschrieben, dass die im Vertrag vorgesehene Integrationsquote nicht erreicht zu werden droht.

Nach Ende der Gesamtlauzeit erstellt der Anbieter einen Gesamtbericht. Einzelne Beschäftigungsverhältnisse sind nach sechs Wochen und nach sechs Monaten per Arbeitsvertrag bzw. schriftlicher Bestätigung des Arbeitgebers nachzuweisen. Ist die Vermittlung auf Vorschlag der Agentur für Arbeit erfolgt, wird sie dem Anbieter nicht vergütet.

Die Honorierung unterscheidet sich nach den Beauftragungsarten.

- Für die Beauftragung mit der *Gesamtvermittlung* wird in zwei Raten ausbezahlt. Bis 2004 wurde die erste Rate mit Eintritt in eine Beschäftigung vergütet; ab 2005 wurde die Regelung entsprechend der Auszahlung zum Vermittlungsgutschein verändert, und die erste Rate wird nun nach sechs Wochen Beschäftigung fällig. Die zweite Rate erfolgt nach bewiesenem sechsmonatigen Arbeitsverhältnis.
- Eine *Stellenakquisition* wird immer zum Folgemonat vergütet.
- Bei einer Beauftragung mit der Teilaufgabe *Aktivierung der Eigenbemühungen* wird ebenfalls regelmäßig im Folgemonat für die im Vormonat durchgeführten Aktivitäten abgerechnet.
- Das Honorar für die Teilaufgabe *Fallmanagement* dagegen wird nur zu zwei Dritteln laufend und ein Drittel nach Abgabe des Gesamtberichts ausbezahlt.

4.3.4.3 Der Regelprozess für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i

Für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i ist die Zuständigkeit in aller Regel ähnlich gestaltet wie zum § 37: Der/die Teamleiter/in Träger/Leistung ist für die Gesamtkoordination der Maßnahmen und auch für die Kommunikation mit den Anbietern zuständig. Für die interne Koordination der Zuweisung etc. werden dann zusätzlich für die spezifischen Maßnahmen Vermittler/innen benannt.

Die Auftaktgespräche mit den Anbietern werden in der Regel von diesen beauftragten Personen geführt. Zusätzlich werden für die ausgewählten Teilnehmer in vielen Agenturen mit dem jeweiligen Anbieter gemeinsam Informationsveranstaltungen zum Auftakt durchgeführt.

Anders als bei der PSA und bei § 37 werden die Teilnehmer zu Maßnahmen nach § 421i nicht laufend, sondern einmalig zu Beginn zugewiesen. Da es sich hier um eine Gruppenmaßnahme handelt, gibt es einen gemeinsamen Start- und Endtermin. Als Ausnahme ist in den Verdingungsunterlagen alledings geregelt, dass bei Abbrüchen innerhalb der ersten vier Wochen durch die Agentur kostenneutral „Ersatzpersonen“ zugewiesen werden können. Die bundesweite Regelung sieht hier ebenso wie bei § 37 eine Zuweisung durch die Agentur für Arbeit vor, das heißt, ein Auswahlrecht durch die Anbieter ist nicht geregelt. Die Praxis vor Ort in diesem Punkt ist in Ausnahmefällen jedoch durchaus anders. Aus Sicht der Arbeitsuchenden war die Ablehnung eines Angebots an einer Maßnahme nach § 421i ebenfalls bis Ende 2004 nicht mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden, dies wurde zum 1.1.2005 geändert.

Für das laufende Monitoring sind die Anbieter lediglich gefordert, Fehlverhalten unverzüglich bei der Agentur für Arbeit zu melden. Der persönliche Austausch zwischen Agentur und Anbieter ist schon aufgrund der Grundarchitektur des Instruments weniger intensiv als für die PSA und Beauftragung nach § 37. Wenn keine Konflikte auftreten, kann die Maßnahme nach einem intensiven Austausch über Ziele und Umsetzung zu Beginn mit relativ wenig Rückkopplung durchgeführt werden.

Zu Konflikten existiert im alten und neuen Mustervertrag nur eine allgemeine Klausel, es sind keine für dieses Instrument spezifischen Sachverhalte geregelt. In der Tat sind auch im Rahmen der Fallstudien keine in der Konstruktion des Instruments begründeten regelmäßigen Konflikte oder rechtliche Auseinandersetzungen deutlich geworden.

Zum Abschluss der Maßnahmen ist innerhalb von zwei Monaten ein Gesamtbericht zu verfassen und für die Personen, die nicht eingegliedert werden konnten, ein individueller Bericht vorzulegen. Es muss nicht bewiesen werden, dass eine Vermittlung dem Anbieter „zuzurechnen“ ist, auch Vermittlungen auf Vorschlag der Agentur für Arbeit werden honoriert. Allerdings ist das Beschäftigungsverhältnis ebenso wie bei den anderen Maßnahmen per Arbeitsvertrag bzw. schriftlicher Bestätigung zu beweisen: Innerhalb von fünf Monaten nach Ende der Maßnahme muss belegt werden, dass das Arbeitsverhältnis mindestens drei Monate Bestand hatte; auf dieser Grundlage wird die erste Rate des Eingliederungshonorars gezahlt. Um die zweite Rate ausbezahlt zu bekommen, muss der Anbieter innerhalb von elf Monaten nach Ende der Maßnahme nachweisen, dass ein Arbeitsverhältnis neun Monate Bestand hatte. Im Rahmen dieser Endabrechnung wird der Malus für nichteingegliederte Personen ermittelt und ggf. ein entsprechender Betrag zurückgefordert.

4.3.4.4 Schlüsselthemen für die Kooperation vor Ort

Diese Darstellung der Regelabläufe bei der Zusammenarbeit mit Dritten kann zunächst verdeutlichen, dass der Koordinationsaufwand bei der Vergabe einer Maßnahme eine nicht zu unterschätzende Größe darstellt. Als Schnittstelle zwischen Arbeitssuchenden, Dritten und Zentrale bzw. RD/REZ haben die Verantwortlichen der Agenturen für Arbeit vielfältige Anforderungen zu erfüllen.

Im Folgenden soll auf solche Themen noch einmal ausführlicher eingegangen werden, die im Rahmen der Fallstudien als Schlüsselthemen für eine effiziente und erfolgsorientierte Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Anbietern deutlich geworden sind: (1) die Zuweisungspraxis, (2) der Datenaustausch, (3) die Anrechnung von Vermittlungen, (4) die Qualitätssicherung bei Trägern.

Die Zuweisungspraxis

Die Zuweisungspraxis der Agenturen ist ein entscheidender Hebel, die Integrationsquote einer bereits eingekauften Maßnahme mitzugestalten. Denn auch dann, wenn über Ausschreibung und Vertrag die Zielgruppe in ihren Grundzügen festgelegt ist, bleibt ein erheblicher Entscheidungsspielraum, welche Personen genau in diese Zielgruppe fallen.

„Wir als Agentur für Arbeit können durch Zuweisung homogener Personengruppen in beide Richtungen großen Einfluss ausüben: Wir können Träger sterben lassen oder sie auch gut verdienen lassen. Das soll aber nicht so sein. [...] Ich hoffe, dass uns bei der Auswahl der Bewerber für Zuweisungen an Dritte die Handlungsprogramme helfen werden, weil ich dann nicht mehr jedes Instrument für jeden Bewerber nehmen kann, sondern nach Kundengruppen differenzieren muss. Diese zielgerichtete und nach Kundengruppen differenzierte Zuweisung muss erst noch in die Köpfe, dort müsste es eigentlich schon drin sein.“ (Führungskraft, AA 04)

Zwischen Agenturen und Anbietern ist hier für alle Vermittlungsinstrumente ein Interessenkonflikt grundsätzlich angelegt: Der Anbieter hat ein Interesse daran, möglichst solche Personen zugewiesen zu bekommen, die sich relativ leicht vermitteln lassen. Insbesondere bei einer erfolgsabhängigen Vergütung ist dieses Interesse unmittelbar wirtschaftlich begründet.

Die Agentur für Arbeit ihrerseits hat ein sachliches Interesse daran, diejenigen Personen durch einen Dritten betreuen zu lassen, deren Vermittlung schwieriger und mit eigenen Ressourcen im Haus kaum möglich ist. Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass der Gesamterfolg einer Maßnahme auch im Interesse der Agentur für Arbeit liegt, denn sie wird auch an diesem Erfolg und an den richtig eingesetzten Fi-

nanzmitteln gemessen. Eine gut abgewogene Zuweisungspraxis hat also durchaus strategische Bedeutung und wird entsprechend bei den Agenturen auch unterschiedlich gehandhabt.

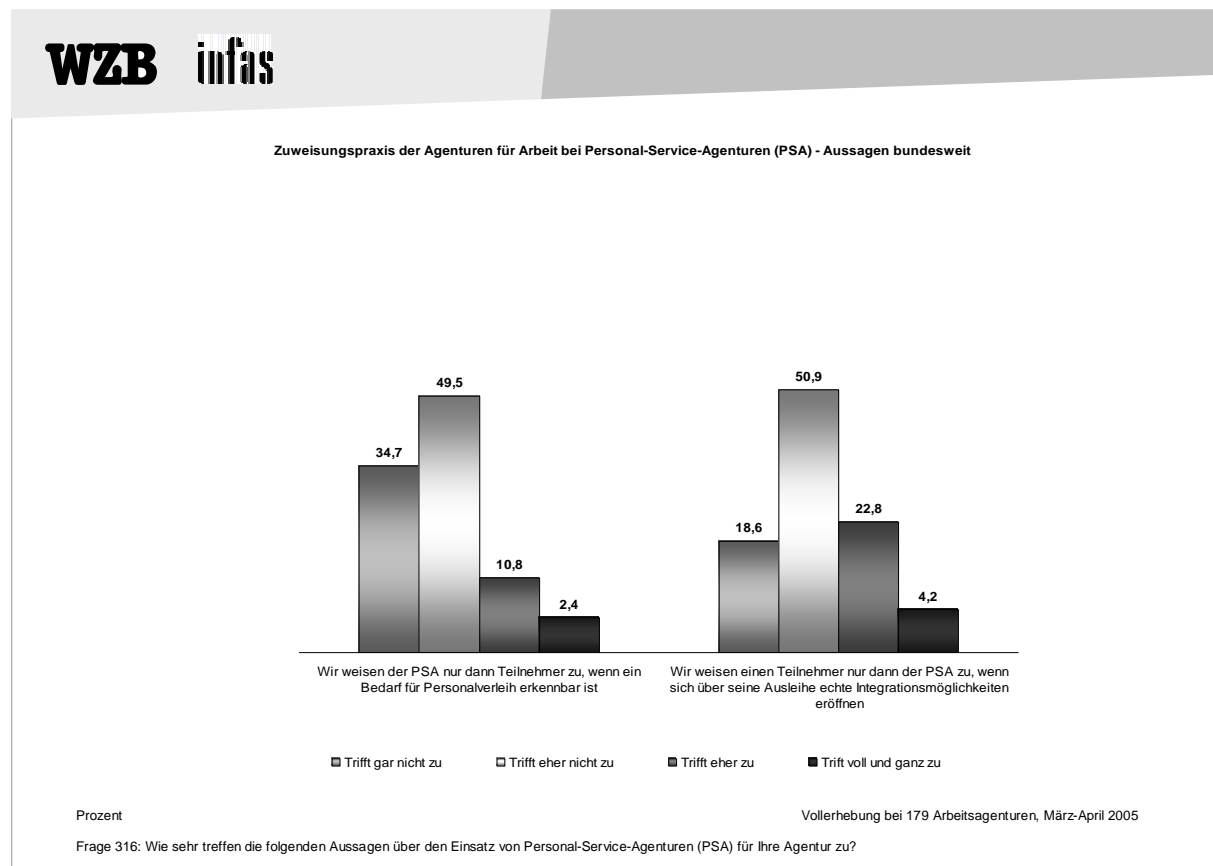
Für die PSA wurde bereits auf den Unterschied zwischen stellen- und bewerberorientierter Besetzung hingewiesen. Gemeint ist die Entscheidung, ob ein PSA-Betreiber die Besetzung eines PSA-Platzes davon abhängig machen kann, ob für die entsprechende Person zum Zeitpunkt ein Auftrag bei einer Entleihfirma vorliegt (stellen- oder auftragsorientiert) oder ob er bis zum Erreichen der Besetzungsquote alle Bewerber/innen einstellen muss, die zum Grundprofil der Zielgruppe gehören und keine persönlichen Einschränkungen haben (bewerberorientiert).

In dieser Frage haben wir in unseren zehn Fallagenturen unterschiedliche Praxis vorgefunden, wie die folgenden Beispiele illustrieren:

„[...] wir [müssen] auch schon drauf achten [...], dass die PSA selber zu ihrem Recht und über die Runden kommt. [...] und die ist wirklich klasse, die PSA, das ist auch die mit der Integrationsquote von 54 %. Die Besetzungsquote ist nicht topp, aber das ist ja auch nicht so entscheidend. Die Besetzungsquote ist geschäftspolitisch immer so ein wichtiges Datum, alle Plätze besetzt, aber ich finde, es ist nicht das Entscheidende, sondern die Integrationszahlen sind wichtig.“ (Leitungskraft, AA 01)

„Wir erkennen, gerade bei einem PSA-Betreiber, dass der sagt, ich aquiriere Stellen, jetzt gib mir bitte den Bewerber. Das ist eine stinknormale Arbeitnehmerüberlassung, da kann ich letztendlich hier runtergehen zu Randstad, da habe ich den gleichen Effekt, zahle aber keine Pauschale, weil der mir den Kandidaten oder die Kandidatin genauso einstellt.“ (Leitungskraft, AA 10)

Abbildung 4.3-8: Zuweisungspraxis der Agenturen für Arbeit bei Personal-Service-Agenturen – Aussagen bundesweit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Ein Blick auf die bundesweite Praxis bestätigt diese Unterschiede. Allerdings sind mit gut 13 % diejenigen Agenturen, die ihre Zuweisung offen an den Zeitarbeitsaufträgen orientieren, klar in der Unterzahl. Bemerkenswert ist die hohe Anzahl derjenigen Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, für die eine echte Integrationschance der PSA-Beschäftigten bei der Zuweisung nicht im Vordergrund steht (fast 70 %). Es gibt sicherlich mehrere Erklärungen für diese Einschätzung. Möglicherweise spiegelt sie auch einen Teil Resignation über schlechte Einstellungschancen für bestimmte Zielgruppen in einer Region.

In den neuen Verdingungsunterlagen für 2005 ist geregelt, dass eine stellenorientierte Einstellungspraxis der PSA ein Kündigungsgrund sein kann. Gleichzeitig wurde die Praxis des Bewerberpools eingeführt, der neue Flexibilität schaffen kann. Die weiteren praktischen Konsequenzen dieser neuen Regelung sind bis auf weiteres unklar. Aufgrund unserer Fallstudien sowie der Befragung kann man jedoch davon ausgehen, dass die stellenorientierte Einstellungspraxis in Deutschland kein Einzelfall ist und auch weiterhin offensiv vertreten wird.

Aber nicht nur für die PSA ist die Zuweisung von Bewerbern ein dauerhaftes Entscheidungs- und Klärungsthema zwischen Agentur für Arbeit und Anbieter. Auch im Falle § 421i haben wir in einzelnen Agenturen die Praxis vorgefunden, dass Teilnehmer von den Dritten abgelehnt werden konnten. Zum Teil ist dies integraler Bestandteil des Konzepts:

„Zunächst machen wir eine Teilnehmerauswahl. Diejenigen, die benannt werden, schauen wir uns an – das ist eine größere Menge von Teilnehmern als die, die letztlich aufgenommen werden. Manchmal ist die Auswahl schwierig. Die Auswahl ist schon mal ein innovativer Schritt, das geht bei anderen [Maßnahmen] nicht. Das muss aber nicht sein, wenn ein Arbeitsamt das nicht will, dann akzeptieren wir es anders. Aber wir machen schon Druck und sagen, wenn wir gemeinsamen Erfolg haben wollen, ist es besser, die geben uns ein paar mehr.“ (Dritter, AA 10)

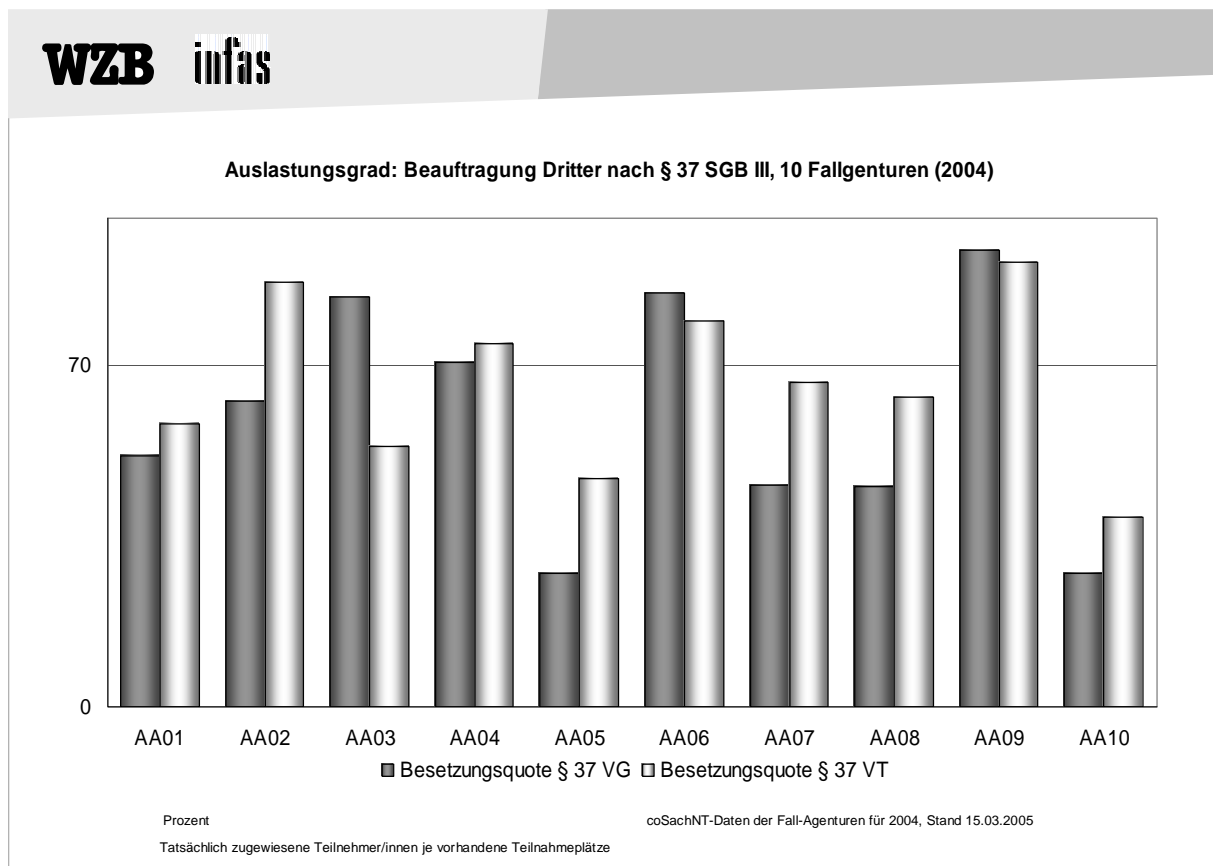
Wenig Spielraum gibt es generell bei der Auswahl von Arbeitsuchenden für die Beauftragung nach § 37. Die Frage der Zuweisungspraxis bezieht sich hier eher darauf, wie regelmäßig und zuverlässig Teilnehmer an einen Dritten übergeben werden. In einigen Aussagen der Arbeitsagenturen wird deutlich, dass die Möglichkeit, einen Arbeitsuchenden an einen Dritten vermitteln zu können, längst nicht immer als Entlastung, sondern auch als zusätzlicher Aufwand empfunden wird:

„Wir hatten ja Kontingente, die mussten zu 70 % ausgeschöpft werden, weil die auch bezahlt werden müssen. Und die Annahme durch die Kunden ist sehr unterschiedlich, es kommt auch darauf an, wie es vom Vermittler verkauft wird. Manche sehen es als gute Zusatzchance, und andere fragen gleich nur nach der Rechtsfolge. [...] Es gab ja auch schon vorher ähnliche Instrumente, und es gibt Teams, die damit schon ganz vertraut sind und andere nicht – also manche Vermittler weisen 2 % zu und andere 30 %.“ (Führungskraft, AA 06)

Das Zitat bezieht sich auf die vertragliche Regelung, nach der auch bei niedrigerer Besetzungszahl mindestens 70 % der geplanten Teilnehmerpauschalen bezahlt werden müssen.

Abbildung 4.3-9 zeigt, dass die Auslastung der Maßnahmen häufig ein Problem darstellt und in nicht wenigen Agenturen mehr vergütet werden muss, als tatsächlich Dienstleistungen in Anspruch genommen wurden.

Abbildung 4.3-9: Auslastungsgrad: Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, zehn Fallagenturen (2004)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Der Datenaustausch

Am Thema Datenaustausch zwischen Dritten und Agenturen für Arbeit wird die zusätzliche Belastung der Agenturen noch deutlicher. Beinahe durchgängig in allen Agenturen wurde sowohl von Agentur- als auch von Anbieterseite das Problem thematisiert, dass die Aktivitäten beim Dritten nicht automatisch in das Berichtssystem der Agentur für Arbeit eingespeist werden können. So müssen beispielsweise bei der Vergabe von Teilaufgaben Daten des Dritten anschließend in der Agentur für Arbeit von Hand in das System eingegeben werden. Zwar gibt es ein elektronisches Postfach, das für den Zweck der Datenübermittlung genutzt werden soll, offensichtlich bietet dies aber nur unzureichende Unterstützung:

„Wir hatten uns schon überlegt, hier intern ein kleines Bearbeitungsbüro einzurichten, mit fünf sechs Leuten des mittleren Dienstes, die nichts anderes machen, als die Informationen, die Dritte erarbeiten, bei uns ins System reinzuhacken. Das waren jetzt unsere Überlegungen, um diese Schnittstelle irgendwie in den Griff zu kriegen.“ (Leitungskraft, AA 02)

Dieses Problem stellt sich überwiegend für Beauftragung nach § 37. Für die PSA wurde hier über die Web-basierte Datenübermittlung ein anderer Weg gefunden, der auch als positiv vermerkt wird.

Für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i stellt sich das Problem der Datenübermittlung nur eingeschränkt, da hier keine laufende Dokumentation notwendig ist. Während der Beauftragungsdauer liegt die Verantwortung für die Vermittlung komplett beim Anbieter, eine Nachbesetzung ist auch nicht vorgesehen, so dass hier allein die Gesamtbewertung zum Abschluss der Maßnahme in die Dokumentationssysteme der Arbeitsagenturen eingespeist werden muss.

Die Anrechnung von Vermittlungen

In beinahe allen Fallagenturen haben im letzten Jahr Konflikte darüber, ob eine Vermittlung tatsächlich einem Dritten zuzurechnen sind, eine Rolle gespielt. Oben wurde beschrieben, dass hier die instrumentenspezifischen Regelungen unterschiedlich sind. Für § 421i wird jede Vermittlung grundsätzlich anerkannt, für PSA und § 37 muss im Zweifel nachgewiesen werden, dass die Vermittlung tatsächlich auf Aktivitäten des Anbieters zurückzuführen ist.

Es liegt in der Natur der unterschiedlichen Interessen, dass die Agentur für Arbeit und die Anbieter diese Regelung auch unterschiedlich einschätzen:

„Der Leitung der Agentur gefällt nicht, dass der Dritte Erfolg hat, deshalb stellen sie sich hinter die Mitarbeiter, die strenge Anerkennungskriterien anlegen. Andererseits müssen sie gegenüber der Zentrale aber die Instrumente auch bedienen. [...] Aber wenn es auf den Alltag runtergebrochen wird, wenn es um Zuweisungen und Abrechnungen geht, da gibt es so viele Probleme, da waren wir nicht das erste Mal kurz davor, alles hinzuschmeißen. [...] Ich halte die Einbindung der Agentur bei der Bewilligung der Erfolgshonorare für eine ganz schlechte Lösung. Die sitzen immer außen vor.“ (Dritter, AA 03)

„Die Anerkennung von Vermittlungsleistungen Dritter ist oft strittig. Da kommen Kunden und sagen, sie haben sich die Arbeit alleine gesucht. Da kann ich nicht verstehen, wieso der Private dann das Honorar dafür bekommt. Gerade [Name Anbieter] ist so clever, die sagen, möglicherweise hat ihr Kontakt ja schon ausgereicht, bei dem Arbeitslosen die Initiative auszulösen, dass der überhaupt wieder auf Arbeitssuche geht. Also: Her mit dem Geld. Manchmal weiß man, dass die Verträge nicht durch den Träger zustande gekommen sind, manchmal hat der Kontakt zum Arbeitgeber auch schon vorher bestanden.“ (Vermittlerin, AA 09)

Die Zahl der Fälle, in denen es in diesem Punkt zu rechtlichen Auseinandersetzungen gekommen ist, ist für die hier untersuchten Fallagenturen begrenzt. Allerdings gab es in beinahe allen Agenturen bereits Auseinandersetzungen und damit auch an dieser Stelle Transaktionskosten durch die Beauftragung Dritter.

Von Anbietern vielfach thematisiert wird auch die Vorschrift, dass ein Arbeitsverhältnis überhaupt schriftlich nachgewiesen werden muss; vor allem der mit der Vergütung verbundene administrative Aufwand wurde bemängelt. Insbesondere nach mehreren Monaten (für § 421i nach neun Monaten) Beschäftigung sei es manchmal schwierig und mit hohen Kosten verbunden, entweder den Arbeitsvertrag oder eine schriftliche Erklärung einzuholen.

„Die Vermittlungen sind für uns existenziell. Deshalb ist für uns Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit sehr wichtig, auch die ganze Frage, wenn ich jemanden vermittelt habe, bis es dann zur Auszahlung kommt. Das ist kein einfacher Weg. Ich habe kein Recht, den Arbeitsvertrag einzufordern. [...] Das müsste auch per Meldung des Arbeitsuchenden in der Agentur möglich sein. Auch der administrative Weg – ich brauche ja das Geld. Das ist immer sehr langwierig, bis vom Arbeitgeber was kommt. Derjenige, der Arbeit findet, der ist ja so froh und bringt manchmal noch eine Blume, aber der denkt nicht mehr an eine Bescheinigung. Und der Arbeitgeber sagt auch, lass mich doch in Ruhe. [...] Nach der Bescheinigung vom Arbeitgeber geht es dann zum Vermittler, der muss gegenzeichnen, dann zurück zum Team, wo das Geld ausgezahlt wird, da ist manchmal ein Monat um und ich brauche das Geld. [...] Oder auch nach sechs oder drei Monaten, da denkt ja keiner mehr an uns, der Arbeitgeber fragt dann auch, was wollen sie denn jetzt noch.“ (Dritter, AA 01)

Qualität und Qualitätssicherung

Schließlich stellt das Thema Qualität und Qualitätssicherung eine zentrale Herausforderung für die Agenturen für Arbeit dar. Anhand der eingereichten Berichte sowie durch direkten Kontakt und Kontrollbesuche versuchen die Verantwortlichen, schlechte Dienstleistung oder gar Missbrauch zeitnah zu erkennen und dem entgegenzuwirken. Im Rahmen der Beschreibung des zentralen Einkaufs wurde bereits auf die Ambivalenz der überregionalen Ausschreibung und der Formel zur Wirtschaftlichkeitsprüfung hingewiesen (Abschnitt 4.3.3.3). Insbesondere für die Beauftragung Dritter nach § 37 wurde in beinahe jeder Agentur mindestens ein Beispiel von überregional tätigen Trägern berichtet, die in der notwendigen kurzen Frist nicht in der Lage waren, für eine angemessene Dienstleistungsqualität zu sorgen.

„In 2004 hat ein Träger den Zuschlag für VG bekommen, der keine Ahnung von Vermittlung hat. Er hatte vorher PC-Kurse gemacht. Uns war bei der Bekanntgabe des Zuschlags klar, dass der Träger nicht in der Lage wäre, ein VG-Los mit 720 Plätzen zu bewältigen. Manche Bewerber hatten in den drei Monaten Zuweisungsdauer kaum Termine. Wenn man die Leute nicht sieht, da kann man die auch nicht vermitteln. Es wurden wohl 66 Vermittlungen registriert, wovon 22 nicht anerkannt wurden.“ (Führungskraft, AA 07)

In der großen Tendenz ist diese Schilderung allerdings beispielhaft, vor allem für die erste Phase des zentralen Einkaufs. Mit den neuen Ausschreibungen wurde durch

eine andere Gewichtung des Faktors Qualität sowie durch anderen Loszuschnitt eine bessere Trägersauswahl ermöglicht, wie in Abschnitt 4.3.3.2 beschrieben wurde.

Die erfolgreiche Qualitätssicherung der Agentur vor Ort ist immer abhängig davon, welche Zugriffsmöglichkeit der zugrunde liegende Vertrag bietet. Für PSA und für Beauftragung Dritter nach § 37 lässt sich gut nachvollziehen, wie Erfahrungen mit schlechter Qualität und Missbrauch von Instrumenten zu Änderungen der vertraglichen Grundlage geführt haben:

- § 37: Erfahrungen wie oben dargelegt haben dazu geführt, dass mit den Ausschreibungen im Jahre 2005 das Nichterreichen der geforderten Integrationsquoten Grund für ein gestuftes Mahn- bzw. Kündigungsverfahren ist.¹⁴⁸ Außerdem regelt der Vertrag nun mehr Details über fachliche Qualifikation sowie die notwendige Infrastruktur des Anbieters.
- PSA: Bei der PSA wurden insbesondere in den ersten Monaten der Umsetzung Fälle von schlechter Qualität oder auch Missbrauch bekannt. So konnte beispielsweise der Abrechnungsmodus von Trägern so genutzt werden, dass Arbeitssuchende am 30. eines Monats eingestellt und am 1. des Folgemonats wieder entlassen werden konnten und dafür die Agentur verpflichtet war, zwei Monatspauschalen zu vergüten. Mit den neueren Ausschreibungen ab 2004 wurde dem durch eine taggenaue Abrechnung vorgebeugt.


Nach Aussagen aus den Fallstudien kann man davon ausgehen, dass die zentralen Qualitätsprobleme, die auf die Vertragskonstruktion zurückzuführen sind, inzwischen ausgeräumt sind. Die Frage ist, inwieweit durch diese Anfangserfahrungen der Agenturen insbesondere mit einigen Trägerleistungen im Bereich des § 37 das Vertrauen in dieses Instrument insgesamt Schaden genommen hat.

Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass etablierte Träger aus eigener Initiative Anstrengungen unternehmen, einem schlechten Image zu begegnen. So haben wir in drei der zehn Fallstudien mit Anbietern gesprochen, die sich jeweils in einer Art Qualitätszirkel organisieren. Anbieter dieser Zusammenschlüsse verpflichten sich auf gemeinsame Qualitätsstandards, die in der Regel über die von den Verbänden der Personaldienstleister unterzeichneten hinausgehen.

¹⁴⁸ Dieses Verfahren wird in den Verdingungsunterlagen präzise beschrieben: Nach einer Anlaufphase von drei Monaten wird die Vermittlungsquote überprüft und ggf. angemahnt, dass die Quote in Gefahr ist. Wenn nach vier Monaten und zusätzlich vier Wochen (so lang ist die Mindestbeschäftigungsdauer für anzurechnende Vermittlungen) die Quote nicht erreicht ist, *kann* die Agentur mit einer zweiwöchigen Frist den Vertrag kündigen. Die für eine eventuelle Kündigung relevante Quote errechnet sich dabei immer aus dem Teilnehmerbestand drei Monate vorher.

Welche Anstrengungen werden bundesweit von den Agenturen unternommen, um die Qualität der Leistungen sicherzustellen? In der Agenturbefragung wurde dies bezogen auf die hier untersuchten Instrumente überprüft.

Tabelle 4.3-7: Qualitätssicherung durch die Agenturen für Arbeit bei Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

				
Qualitätssicherung durch die Agenturen für Arbeit bei: Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III				
	§ 37: VT	§ 37: VG	§ 421i	PSA
Schriftliche Zielvereinbarungen	44,7%	47,8%	43,5%	54,7%
Zeitnahe Verarbeitung der geforderten Berichte	68,9%	67,7%	55,9%	72,7%
Berichte, die über das geforderte hinausgehen	8,7%	10,6%	11,2%	16,1%
Regelmäßige Kontrollen vor Ort	28,6%	31,7%	20,5%	41,6%
Gespräche, Arbeitstreffen mit den Dritten	63,4%	67,1%	45,3%	78,3%
Befragung von Teilnehmern/Bewerbern	42,2%	43,5%	36,0%	44,1%
Überprüfung der Durchführung	27,3%	28,6%	18,6%	29,2%
Verbleibsbefragungen der Dritten	44,1%	47,8%	40,4%	55,9%
Eigene Verbleibsuntersuchungen der Agentur	44,7%	48,4%	42,2%	54,7%

Frage 326: Wie sichert die Agentur die Qualität von Dritten?

Vollerhebung bei 179 Arbeitsagenturen, März-April 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 4.3-7 zeigt, dass die vorgeschriebenen Berichte und deren zeitnahe Verarbeitung sowie persönliche Gespräche mit den Dritten aus Sicht der Agenturen die zentralen Instrumente zur Qualitätssicherung sind. Rund die Hälfte der Agenturen führt eigene Verbleibsuntersuchungen durch. Berichte, die über das Geforderte hinausgehen, spielen nur in recht wenigen Agenturen eine Rolle.

Dass die Gespräche mit Dritten für die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i im Verhältnis zu den anderen Instrumenten in wenigen Agenturen von Bedeutung sind, entspricht der oben beschriebenen Einschätzung, dass hier durch den Maßnahmencharakter ohne laufende Zuweisung auch weniger Koordinationsaufwand besteht.

Die Zahlen liefern uns letztlich aber keine Interpretation dazu, wann genau ein Aspekt hier als nicht zutreffend angegeben wurde. Sollten in rund einem Drittel der Agenturen keine Gespräche mit Beauftragten nach § 37, in 55 % keine mit Anbietern nach § 421i und in 22 % keine mit PSA-Anbietern stattfinden, wäre dies ebenso bedenklich wie die Vorstellung, dass in ähnlich vielen Agenturen die Berichte der Dritten nicht zeitnah bearbeitet und als Grundlage von Qualitätssicherung herangezogen werden.

4.3.5 Die Instrumente aus Sicht der Agenturen

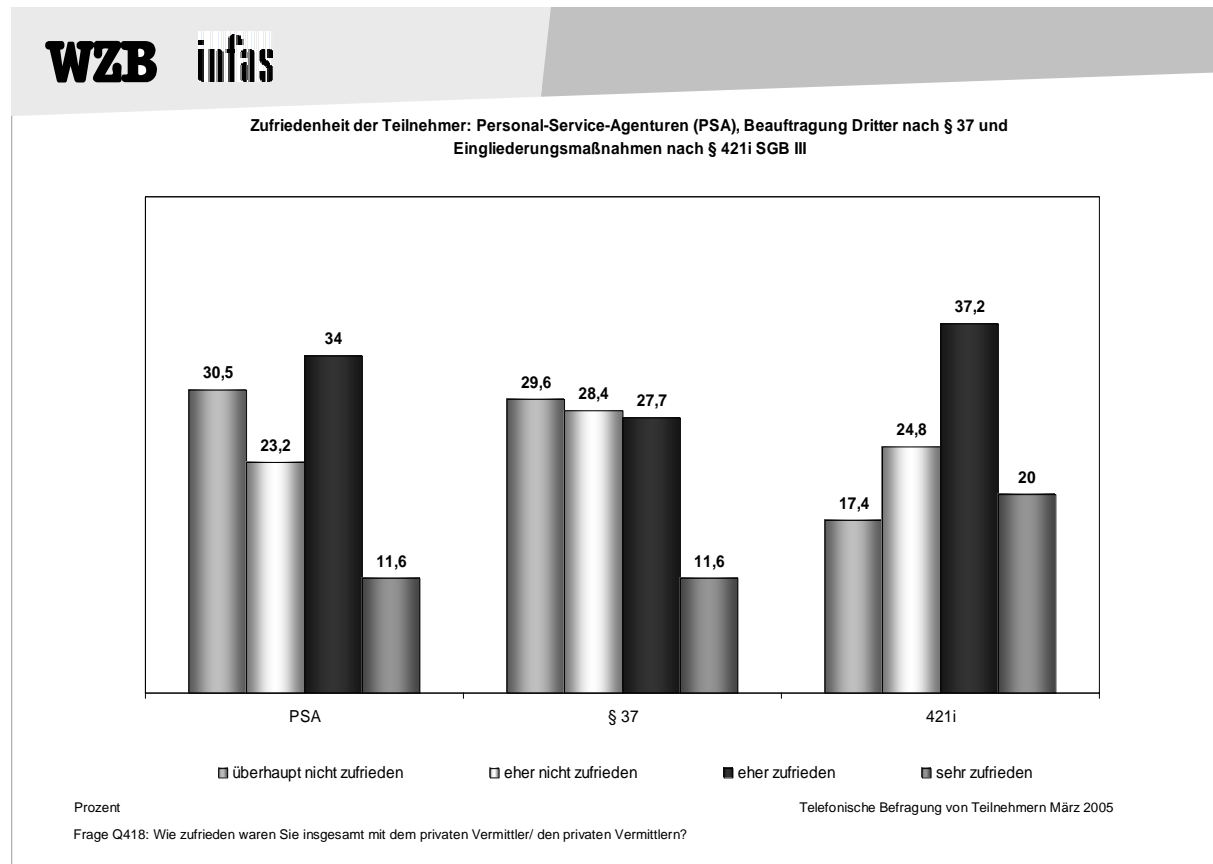
In den vorangegangenen Kapiteln wurde deutlich, welch komplexes Gefüge aus zentralen Vorgaben, Einkaufsprozessen, Entscheidungen der Agenturen und laufender Umsetzungspraxis schließlich das Wirkungspotenzial eines Instruments beeinflusst. Welche Effekte die untersuchten Instrumente am Arbeitsmarkt zeigen, wird in der Wirkungsanalyse beschrieben. Als eine erste zusammenfassende Auswirkung der Mechanismen der einzelnen Instrumente auf die Zufriedenheit der Beteiligten können hier zunächst die Aussagen der Teilnehmer- sowie der Agenturbefragung herangezogen werden. Abbildung 4.3-10 beschreibt die Zufriedenheit aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Nach unserer Analyse oben überrascht zunächst nicht, dass die globale Zufriedenheit der Teilnehmer mit den jeweiligen Instrumenten breit gestreut ist. Im Detail gibt es aber doch instrumentenspezifische Unterschiede. So fällt die Gesamteinschätzung zu Maßnahmen nach § 421i im Vergleich der drei Instrumente deutlich positiver aus. Von Bedeutung ist hier außerdem, dass der Anteil, der mit diesen Maßnahmen sehr zufrieden ist, unabhängig vom Strategietyp recht konstant um die 20 % liegt. Für die anderen Instrumente hingegen variiert die Zufriedenheit stärker mit der Arbeitsmarktlage.

Für § 37 sind die Gruppen, die überhaupt nicht, eher nicht und eher zufrieden sind, beinahe gleich stark, eine kleinere Gruppe ist sehr zufrieden. Nachdem sich sowohl Umsetzungspraxis als auch Maßnahmetyp hier sehr stark unterscheiden, ist diese hohe Varianz in der Beurteilung gut nachzuvollziehen. Dass sowohl für PSA als auch für § 37 rund 30 % der Teilnehmer angeben, überhaupt nicht zufrieden zu sein, deutet allerdings durchaus auf Umsetzungsmängel hin.

Allerdings kann die Zufriedenheit der Teilnehmer sehr unterschiedliche Gründe haben. Bei der Befragung wurde ergänzend etwa angegeben, inwiefern auf Fragen und Wünsche der Teilnehmer eingegangen wurde und wie die Kompetenz der Anbieter eingeschätzt wurde. Nicht immer mit großem Abstand aber auch hier werden die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i im Schnitt etwas besser bewertet.

**Abbildung 4.3-10: Zufriedenheit der Teilnehmer mit den Instrumenten
Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach
§ 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**

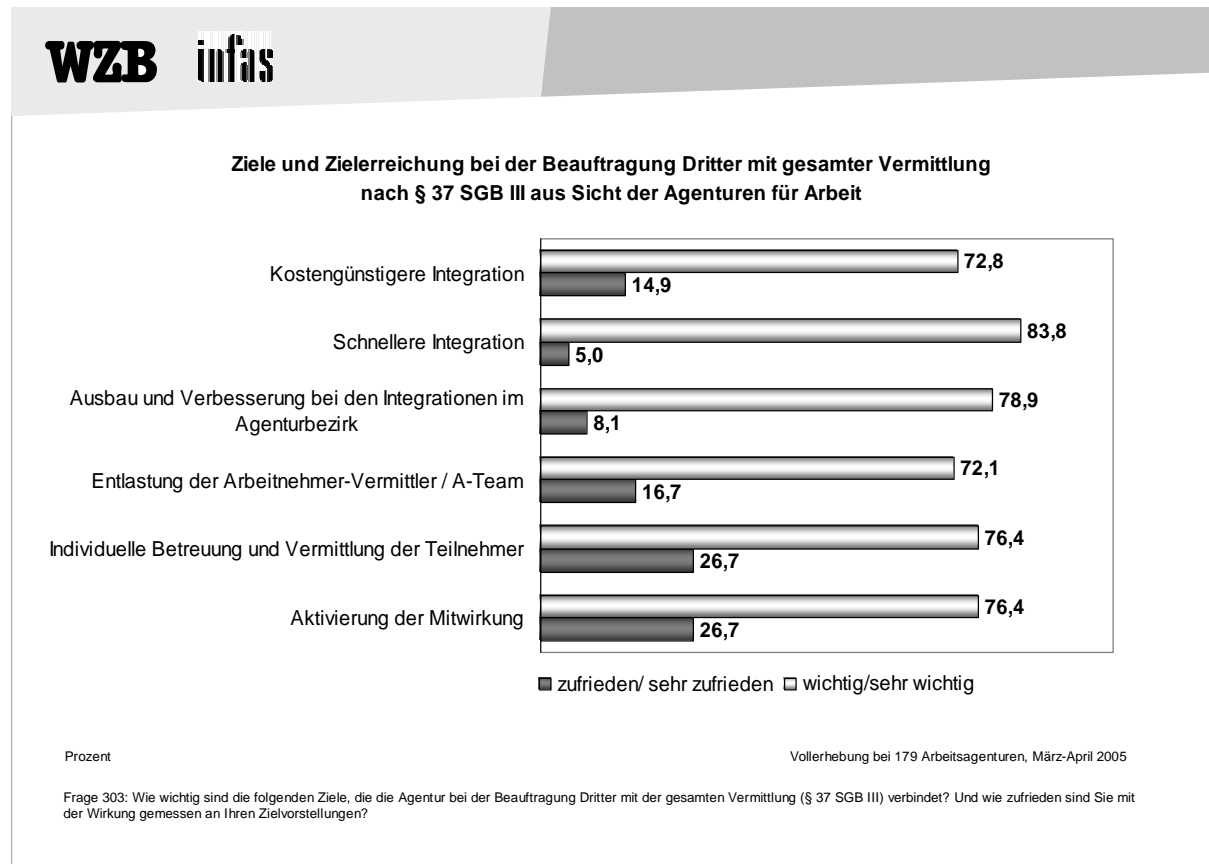


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Wie verhält es sich auf der anderen Seite mit der Zufriedenheit der Agenturen mit den drei Instrumenten? Im Rahmen der Agenturbefragung wurde diese Frage an unterschiedliche Ziele geknüpft, die aus Sicht der Agentur mit einem Instrument verbunden wurden. Sowohl die Beauftragung Dritter nach § 37 als auch die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind im Grundsatz dazu geeignet, die Aktivierung der Mitwirkung von Arbeitsuchenden zu stärken, eine individuellere Betreuung und Vermittlung zu gewährleisten, die Vermittler in der Agentur für Arbeit zu entlasten, die Integration insgesamt auszubauen und zu beschleunigen und Kosten einzusparen. Die an der Befragung beteiligten Agenturen haben bewertet, welchen Stellenwert sie den einzelnen Zielen beimessen und wie zufrieden sie jeweils mit der Zielerreichung sind.

Die Abbildungen 4.3-11 bis 4.3-13 sind auf den ersten Blick Spiegel vieler nicht erfüllter Erwartungen der Agenturen. So werden für alle Instrumente die genannten Ziele von einer Mehrheit (zwischen 57 und 84 % je nach Ziel und Instrument) für wichtig oder sehr wichtig befunden. Aber nur eine Minderheit (zwischen 5 und 37 %) hält einzelne Ziele für zufriedenstellend erreicht.

Abbildung 4.3-11: Ziele und Zielerreichung bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 aus Sicht der Agenturen für Arbeit

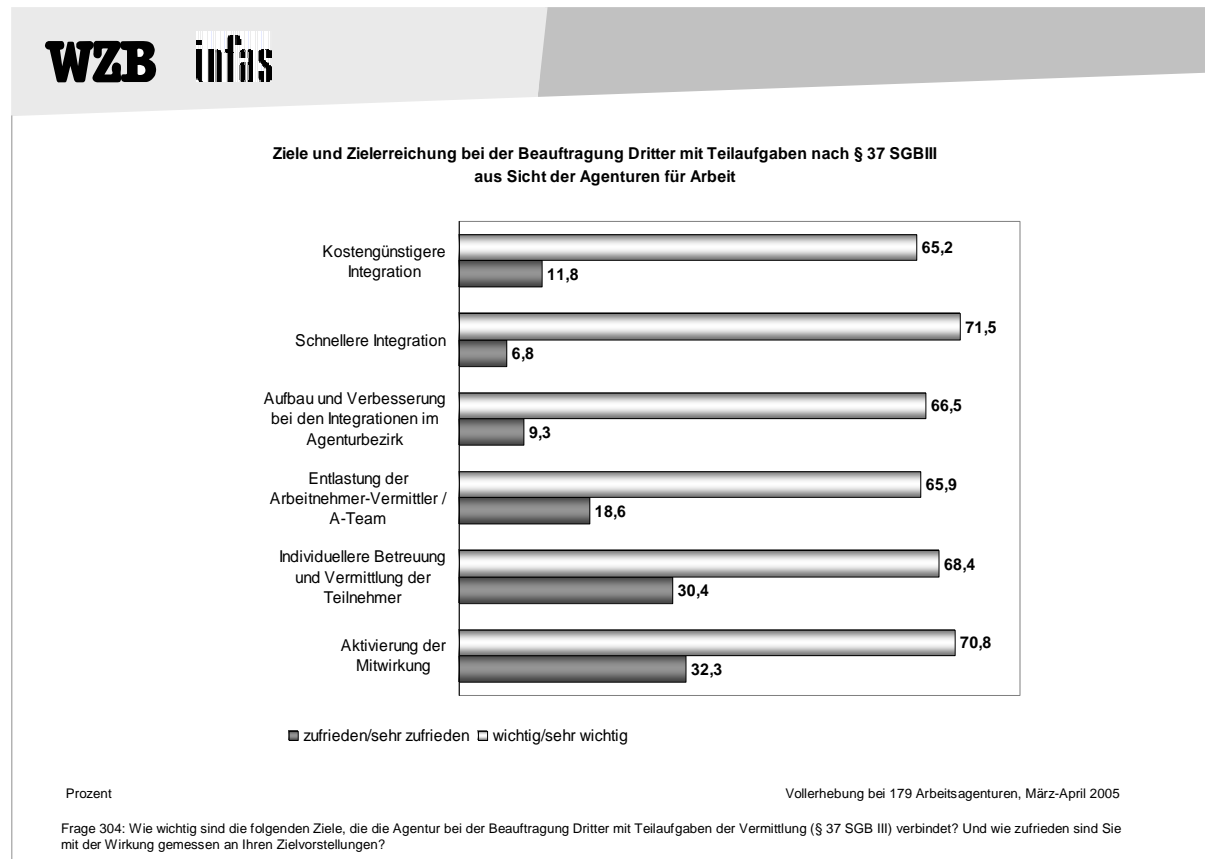


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Im Detail finden wir auch hier Unterschiede in der Bewertung und Zufriedenheit mit den Instrumenten. So fällt auf, dass die Agenturen sich insbesondere von der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung eine Kosteneinsparung und eine Beschleunigung der Vermittlung versprechen. Vor allem mit der Beschleunigung der Vermittlung sind nur sehr wenige Agenturvertreterinnen und -vertreter zufrieden.

Aber auch die Entlastung der Vermittlerinnen und Vermittlern wird bei allen Instrumenten nur von weniger als 20 % als zufriedenstellend bewertet. Diese Einschätzung deckt sich im Wesentlichen mit den Aussagen in den Fallagenturen, die das Schnittstellenmanagement sowohl intern als auch zum Dritten als sehr aufwändig beschrieben haben.

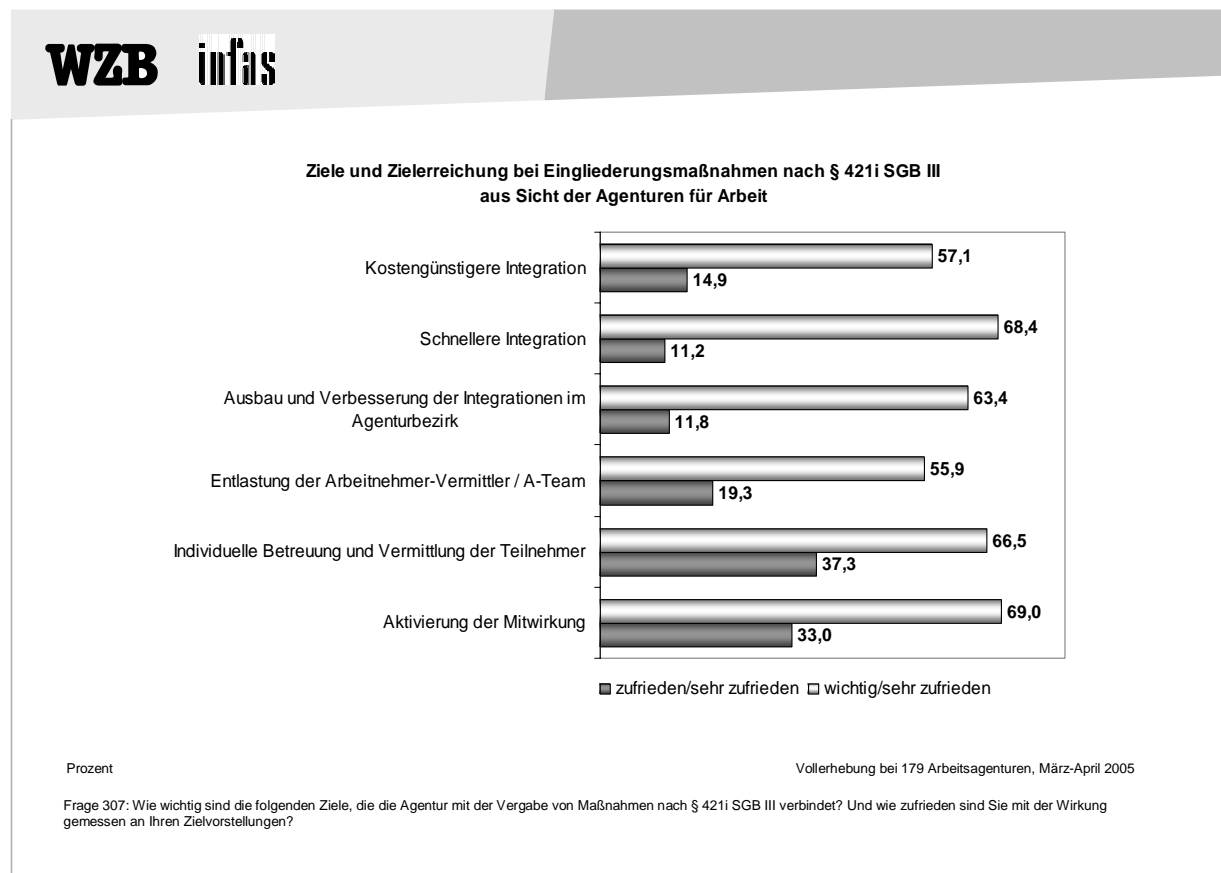
Abbildung 4.3-12: Ziele und Zielerreichung bei der Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung nach § 37 aus Sicht der Agenturen für Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Eine im Vergleich zu allen Zielen relativ hohe Zufriedenheit besteht hinsichtlich der individuellen Betreuung und der Aktivierung der Mitwirkung. Mit der individuellen Betreuung bei Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind 37,3 % zufrieden oder sehr zufrieden – auch das ist gemessen an der Erwartung der Arbeitsagentur wenig, aber der höchste Wert im Vergleich aller Ziele und Instrumente.

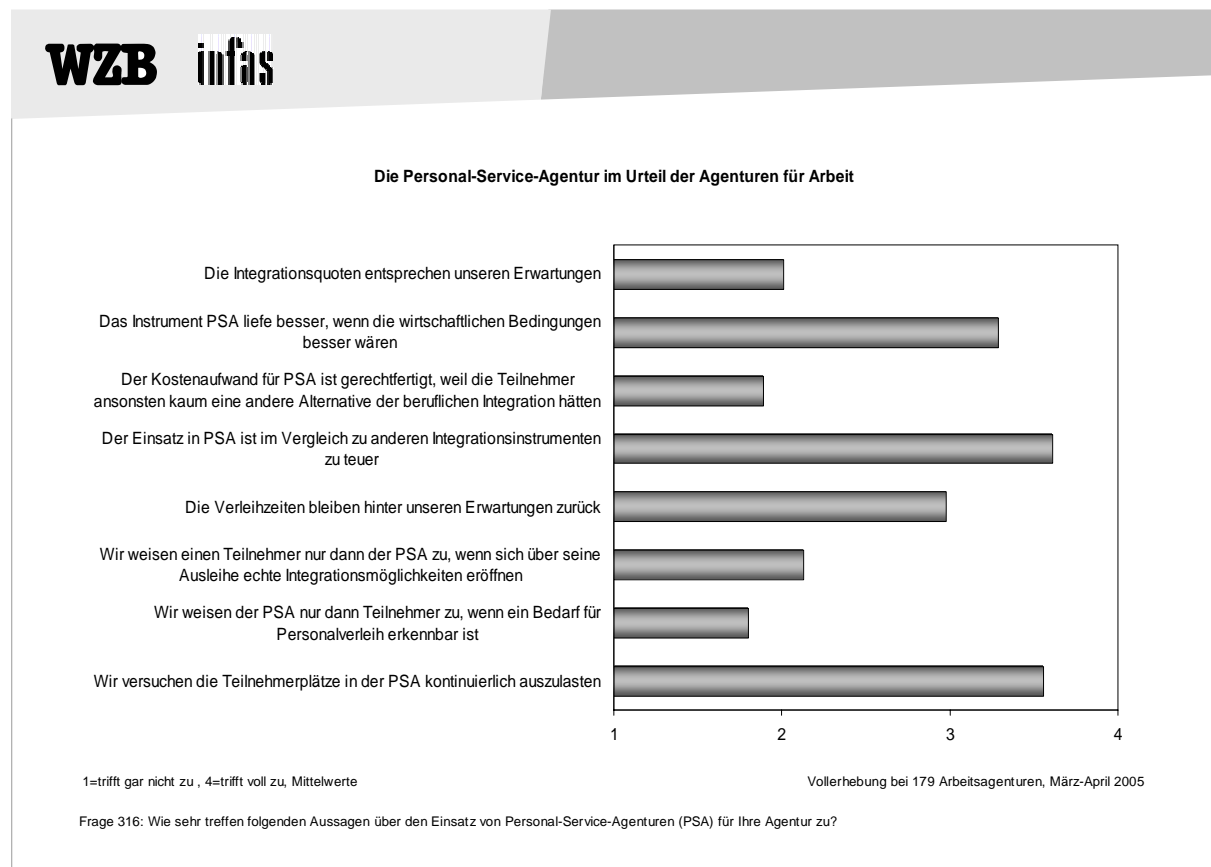
Abbildung 4.3-13: Ziele und Zielerreichung bei Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i aus Sicht der Agenturen für Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Grundstruktur der PSA unterscheidet sich von den anderen beiden Instrumenten. Entsprechend wurde auch die Zufriedenheit anders erfragt. In Abbildung 4.3-14 ist die Zustimmung der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu einigen vorgegebenen Thesen dargestellt. Die dort aufgeführten Aussagen entsprechen zu einem großen Teil der Kritik, die auch in der öffentlichen Diskussion hervorgehoben wird: Das Instrument wird als sehr teuer eingeschätzt, Integrations- und Verleihquote bleiben hinter den Erwartungen zurück.

In unseren Fallstudien wurde allerdings deutlich, dass die Kostenbewertung der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in der Regel nicht berücksichtigte, dass PSA-Beschäftigte nicht mehr im Leistungsbezug stehen, sondern sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Aus dem Entscheidungs- und Handlungsrahmen der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter nachvollziehbar, wurde der Blick hier auf den Eingliederungstitel beschränkt. Diese Sicht greift zwar volkswirtschaftlich zu kurz, prägt aber dennoch die Zufriedenheit mit dem Instrument seitens der Agenturen.

Abbildung 4.3-14: Die Personal-Service-Agentur aus Sicht der Agenturen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

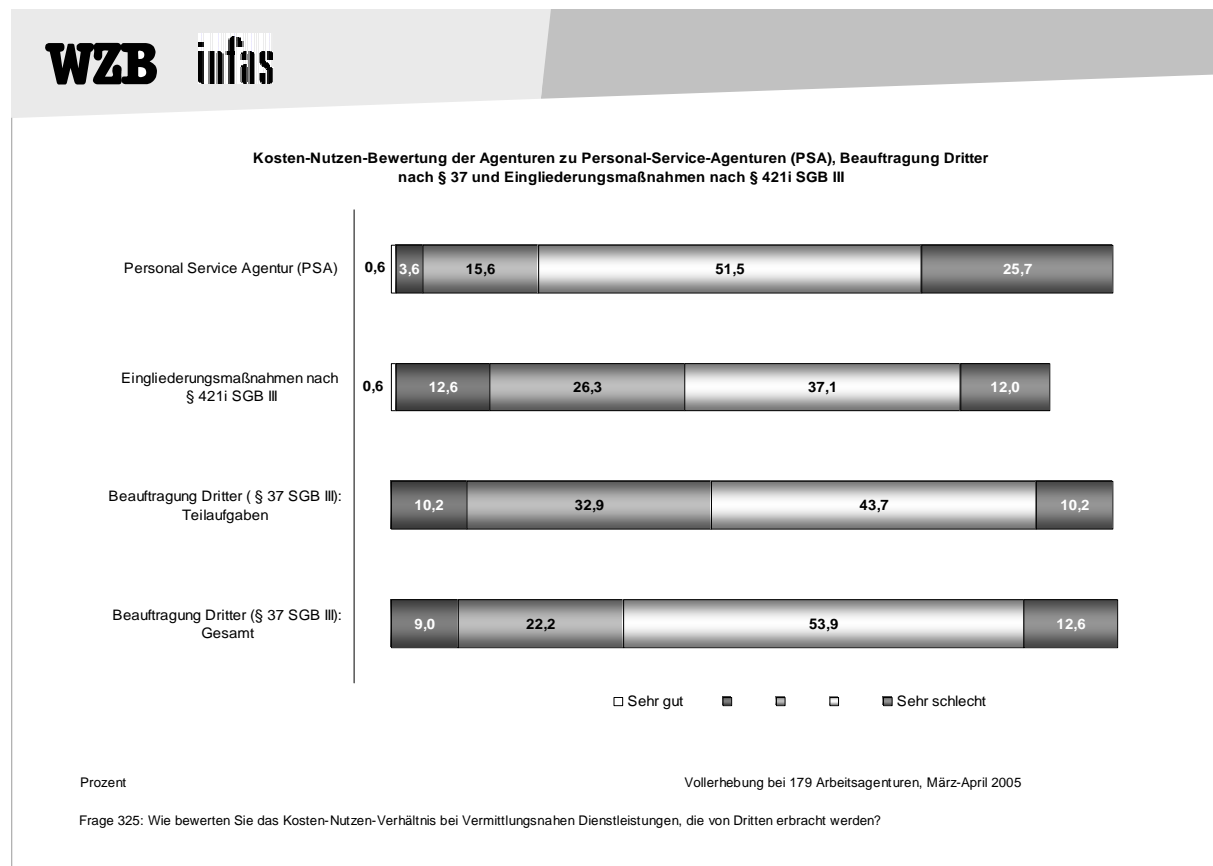
Gut ein Drittel der Befragten hält PSA allerdings bei anderer konjunktureller Lage für erfolgversprechend. Des Weiteren halten 15 % der Befragten den Kostenaufwand für gerechtfertigt, und 25 % sind mit den erreichten Integrationsquoten zufrieden.

Abbildung 4.3-15 verdeutlicht die Gesamteinschätzung zum Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht der Agenturen im Vergleich der Instrumente.

Danach bewertet mehr als die Hälfte der Agenturen alle vier Instrumente als nicht ausgewogen oder positiv in ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis. Im Vergleich am besten bewertet werden hier die Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben nach § 37; insgesamt schätzen 43 % der Befragten hierfür das Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgewogen oder positiv ein. Für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind dies 39 %, für Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung 31 % und für PSA 20 %.

Viele Ziele, die aus Sicht der Agentur mit diesen Instrumenten verbunden waren, wurden also nicht erreicht. Vor diesem Hintergrund hält auch die überwiegende Mehrheit der befragten Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die eigene Vermittlungskompetenz für die der privaten Anbieter überlegen (vgl. Abb. 4.3-16).

Abbildung 4.3-15: Kosten-Nutzen-Bewertung der Agenturen zu PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

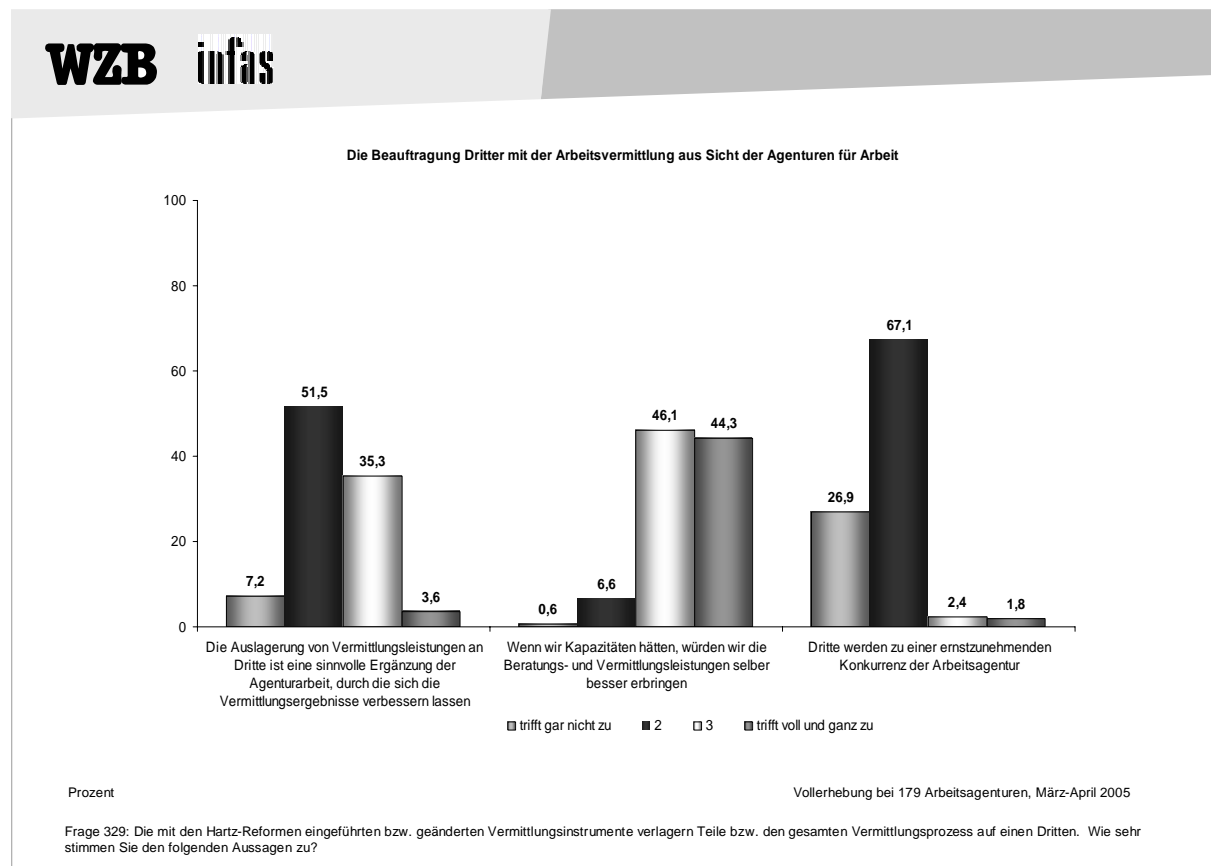


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.3.6 Zusammenfassung

Im Rahmen der Analyse des Vergabe- und Umsetzungsprozesses der Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III wurde der Frage nachgegangen: Wie gelingt es der Bundesagentur für Arbeit als Auftraggeber, die Prozessschritte von der Ausschreibung bis zur Umsetzung und Kontrolle der Leistung des Anbieters so zu gestalten, dass auf der einen Seite die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst gering sind und auf der anderen Seite die Leistung des Dritten möglichst gut ist? Die Umsetzung wurde im Detail nachvollzogen und dabei insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Agentur vor Ort in den Blick genommen.

Abbildung 4.3-16: Die Beauftragung Dritter mit der Arbeitsvermittlung aus Sicht der Agenturen für Arbeit



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Wesentliche Rahmenbedingungen für alle Instrumente der Bundesagentur für Arbeit, an denen Dritte beteiligt sind, sind die verbindliche Einführung der wettbewerblichen Vergabe sowie die Einführung eines zentralisierten Einkaufs und eine damit einher gehende zunehmende Standardisierung von Leistungen. Für die Arbeitsagentur vor Ort sowie für die privaten Anbieter ist dies mit erheblichen Konsequenzen verbunden: Dort, wo früher zwischen Arbeitsagentur und privatem Anbieter Maßnahmen entwickelt und diese später beantragt und nach Prüfung durch das Arbeitsamt bewilligt wurden, wird nun jede Dienstleistung bundesweit nach VOL ausgeschrieben und durch ein Regionales Einkaufszentrum (REZ) vergeben. Ziele dieser grundlegenden Umstrukturierung der Einkaufsprozesse sind höhere Transparenz der Vergabeprozesse, Entlastung der Arbeitsagenturen, Vorbeugung von Korruption sowie Kosteneinsparung.

Die Reaktionen nach einem Jahr Erfahrung mit dieser Einkaufsorganisation sind sowohl aus den Reihen der Arbeitsagenturen als auch der Anbieter kritisch. Zwar werden Kosteneinsparungen in Bezug auf die Maßnahmepreise wahrgenommen, die aber in nicht wenigen Fällen auch zu erheblichem Qualitätsverlust geführt haben. Die

Entlastung der Arbeitsagenturen wurde insbesondere für die erste Ausschreibungswelle Anfang 2004 wenig wahrgenommen. Zwischen Arbeitsagenturen und REZ ist neuer Koordinationsaufwand entstanden, und die neu aufzubauende Zusammenarbeit wurde als sehr zeitintensiv geschildert. Für die zweite Ausschreibungswelle für 2005 sind erste Annäherungen zu erkennen, und die zunehmende Professionalisierung durch die REZ wird positiver zur Kenntnis genommen.

Die Arbeitsagenturen sind am Planungsprozess für die Instrumente beteiligt, indem sie eine Bedarfsplanung aufstellen. Darin legen sie die Mengen, Zielgruppen, Laufzeiten und, wo vorgesehen, eine vom Anbieter zu erreichende Eingliederungsquote fest. Im anschließenden über die REZ laufenden Auswahlprozess unterstützen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsagenturen die REZ bei der fachlichen Bewertung von Konzepten.

Die laufende Umsetzung erfolgt unter Federführung der lokalen Agentur für Arbeit. Als Schlüsselthemen für die Implementation zeichnen sich die Zuweisungspraxis, der Datenaustausch zwischen Agentur und privatem Anbieter, die Frage der Anrechnung von Vermittlungen und die Qualität und Qualitätssicherung ab.

Die strategischen Einsatzmöglichkeiten, der Spielraum für die Arbeitsagenturen und der Koordinationsaufwand sind für die drei untersuchten Instrumente unterschiedlich. So fallen auch die Urteile der Agenturen sehr heterogen aus. Der PSA wird bundesweit ein Bedeutungsverlust zugesprochen, der auch auf eine in der jetzigen Form mangelhafte Kosten-Nutzen-Einschätzung aus Sicht der Agenturen zurückzuführen ist. Allerdings haben wir in unseren Fallstudien auch Beispiele gefunden, in denen die PSA zu einer fest etablierten und erfolgreichen Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Repertoire geworden ist.

In der Beauftragung nach § 37 ist bundesweit eine Tendenz hin zu mehr Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung festzustellen. Indem nur noch der Erfolg vergütet wird, wollen die Agenturen das eigene Kostenrisiko minimieren. In den Fallstudien fanden wir sowohl Beispiele von Agenturen, die systematisch auf die Beauftragung Dritter zu ihrer Entlastung setzen, als auch solche, die dieses Instrument so wenig wie möglich nutzen.

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i werden bundesweit sowohl bezogen auf die Teilnehmerzufriedenheit als auch auf das von den Agenturen eingeschätzte Kosten-Nutzen-Verhältnis im Vergleich zu den anderen beiden Instrumenten positiver bewertet. Allerdings gibt es auch hierzu in den Fallagenturen Stimmen, die aufgrund ihrer bisherigen Erfahrung mit den Wirkungen dieses Instrument gar nicht mehr nutzen werden.

4.4 Prozessanalyse zum Vermittlungsgutschein

4.4.1 Die Umsetzung

Der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III ermöglicht es Arbeitsuchenden, am freien Markt denjenigen Anbieter aufzusuchen und zu beauftragen, der die beste Unterstützung verspricht. Mit seiner Einführung im Jahre 2002 sollte der Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen sowie zwischen staatlichen und privaten Vermittlern gefördert werden. Als einziges der hier untersuchten Instrumente gewährt der Gutschein den ihn nutzenden Arbeitslosen Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern. Er ist damit ein Instrument für aktive Arbeitsuchende, setzt zugleich aber auch die Kompetenz voraus, diese Wahlfreiheit nutzen zu können.

Im Folgenden werden die Umsetzung prägende Aspekte der Beauftragung Dritter mit der Dienstleistung Arbeitsvermittlung über den Vermittlungsgutschein analysiert. Dazu gehören:

- die Ausgabestrategie der Agenturen für Arbeit,
- die Informationsprobleme für die Arbeitsuchenden über geeignete private Vermittler,
- die Qualität der privaten Vermittler,
- die Anreizstruktur und Anerkennung von Vermittlungen und
- die von privaten Vermittlern betriebenen Matching-Strategien.

4.4.1.1 Ausgabestrategie der Agenturen für Arbeit

Da Arbeitslose nach einer gesetzlich definierten Dauer der Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 4.2.4.1) Anspruch auf den Gutschein haben, lässt sich seine Ausgabe an die Berechtigten durch die Agenturen nur in geringem Maße steuern.

„Da bin ich ja fremdgesteuert, das steuere ich ja nicht als Agentur. Der Kunde hat einen Anspruch drauf, und es ist ziemlich problematisch zu beurteilen, ob ich dadurch mehr Vermittlungen produziere oder inwieweit da ein Mitnahmeeffekt einsetzt, indem der Arbeitgeber einen privaten Arbeitsvermittler zwischenschaltet. Hätte er die Einstellung ansonsten auch getätigt? Das ist die Frage.“ (Führungskraft, AA 04)

Dennoch unterscheiden sich die Agenturen in ihrer Ausgabestrategie: Vier der zehn Fallagenturen haben nach anfänglich großzügigem Einsatz aufgrund der Erfahrungen mit geringen Wirkungen, des Desinteresses der großen Personaldienstleister am Einsatz des Instruments, wegen hoher Mittelbindung und erheblichen Missbrauchsef-

fechten die Ausgaben reduziert und geben den Gutschein nur noch auf Verlangen aus:

„Wenn ein Bewerber schon irgendwie Kontakt zu einem Arbeitsvermittler hat, dann ist das der klassische Fall zur Ausgabe. Zwischenzeitig haben wir Gruppeninformationsveranstaltungen gemacht, um das neue Instrument mehr publik zu machen, aber der Erfolg ist mäßig. Man hört oft den Satz: ‚Wenn ihr nichts habt, wieso sollen die dann was haben?‘“ (Vermittlerin, AA 10)

Eine Fallagentur hat nach Aussage der Geschäftsleitung nach zögerlichem Beginn die Ausgabe erhöht, weil die Regionaldirektion entsprechende Vorgaben gemacht hatte.

„Im Erstgespräch geht der Hinweis auf Private meist in ein Ohr rein und aus dem anderen wieder raus. Im Folgegespräch wird klarer, da ist eine Chance, die man bisher noch nicht genutzt hat. Manchmal gebe ich den Gutschein von mir aus raus, wenn ich glaube, dass der Kunde sich dafür eignet, aber in der Regel nur auf Nachfrage.“ (Vermittler, AA 02)

In vier weiteren Fallagenturen wurde von den Geschäftsleitungen berichtet, dass der Vermittlungsgutschein offensiv angeboten wird. Darüber hinaus sagten die Vermittler in drei dieser Agenturen, dass der Gutschein kaum noch nachgefragt und daher auch kaum ausgegeben werde.

„Der Vermittlungsgutschein wird jedem automatisch angeboten, da die Arbeitslosen einen Rechtsanspruch darauf haben. Er wird aber wenig genutzt und wird kaum noch nachgefragt, weil das Instrument an sich keinen Arbeitsplatz schafft.“ (Führungskraft, AA 04)

In einer dieser Agenturen stieg der Einlösungsgrad im Laufe der Zeit, weshalb das Instrument hier sehr positiv bewertet wurde:

„Ich glaube, dass der Vermittlungsgutschein und auch die private Vermittlung in unserem System an Bedeutung zunehmen werden. Sie werden nicht den Riesen-Renner machen, aber sie werden ein fester Bestandteil sein, so ähnlich wie die Zielgruppenarbeit. Alles ist wichtig, was der Integration dient, und der Vermittlungsgutschein hat aus meiner Sicht insofern sehr viel Reiz, weil er nur dann Geld kostet, wenn er eingelöst wird. [...] Wir gehören zu den Agenturen, die sehr offensiv mit diesem Instrument umgehen, weil ich es für richtig halte, in einer schwierigen Situation jeden, aber auch jeden Weg zu nutzen, der zum Erfolg führen kann.“ (Leitungskraft, AA 05)

Eine Fallagentur hat den Vermittlungsgutschein von Beginn an eher gezielt eingesetzt, wenn Teilarbeitsmärkte und spezielle Zielgruppen bedient werden sollten.

„Wir haben eine sehr hohe Einlösequote hier. Wir haben nicht flächendeckend ausgegeben. Ich halte da nichts davon. Sie müssen mal überlegen, was da für Geld gebunden wird, das ja immer fortgeschrieben wird – selbst wenn Sie sagen, das Ding hat nur zweimonatige Gültigkeit. Sie lösen ja immer neue Tranchen von

Vermittlungsgutscheinberechtigten aus, und damit lösen Sie auch neue Bindungstranchen aus. Und wenn Sie es am Jahresende saldieren, da kommen stolze Sümmchen zusammen, die Sie nicht mehr platzieren können. Deswegen halte ich da persönlich nichts davon, sondern es sollte schon zielführend eingesetzt werden. Wir haben sehr unterschiedliche Marktanteile in sehr unterschiedlichen Teilarbeitsmärkten, und wenn man in einem Teilarbeitsmarkt nicht besonders gut im Geschäft ist und man weiß aber, es spielt sich etwas ab, aber es spielt sich mehr im Anzeigenbereich oder vielleicht auch bei privaten Vermittlern ab, dann würde ich jemandem empfehlen: ‚Nimm den Vermittlungsgutschein und schau hier bei den 46 privaten Vermittlern, die wir hier haben, wer dir da am besten helfen kann.‘ Das können die Vermittler schon ganz gut einschätzen, wo was läuft.“ (Leitungskraft, AA 08)

In der bundesweiten Agenturbefragung berichteten 59 % der Agenturen, die Ausgabe des Gutscheins seit Beginn des Instruments eher großzügig zu handhaben; rund 11 % gaben an, den Gutschein zielgerichtet in Einzelfällen auszugeben; gut 17 % beschrieben ihre Ausgabep Praxis als anfangs zurückhaltend und gegenwärtig eher großzügig, und lediglich 3 % sagten, die Ausgabe des Gutscheins von anfangs großzügig auf derzeit eher zurückhaltend verändert zu haben.¹⁴⁹

Ein Grund für die unterschiedliche Ausgabestrategie liegt in einem deutlich unterscheidbaren Verhältnis zwischen Agenturen und privaten Arbeitsvermittlern, das vom Steuerungsverständnis der Agenturen geprägt wird. Zum einen finden sich Agenturen, die Dritte als sinnvolle Ergänzung zur eigenen Arbeit verstehen und sich deshalb eher kooperativ verhalten, z. B. versuchen, das Instrument bei den etablierten Personaldienstleistern aktiv einzuführen oder gezielt dort einzusetzen, wo Private einen besseren Marktzugang haben als die Agenturen. Zum anderen gibt es Agenturen, die Dritte eher als Konkurrenz betrachten und diese daher eher blockieren. Die Haltung der Agenturen zu privaten Vermittlern kann sich auf die Informationspolitik über die Angebote privater Vermittler oder auf das Abrechnungsprozedere auswirken.

Die AA 05 und 08 zeigen eher kooperative Positionen. Im Bereich der AA 03 und 07 wiederum wurde berichtet, dass Kooperationsversuche am Desinteresse der Privaten gescheitert sind:

„Wenn sich ein am Markt agierender Partner [ein großer Personaldienstleister] entschließen könnte, das Gutschein-Geschäft zu machen, dann könnte er bei sich besserndem Markt schon Erfolge erzielen. Aber bei der Qualität der heute am Markt agierenden Privaten wird VGS nicht viel werden.“ (Führungskraft, AA 07)

Von den Experten in den AA 04, 06, 09 und 10 wurden eher konkurrenzorientierte Positionen eingenommen.

¹⁴⁹ Agenturbefragung Frage 318.

„Unsere Sensibilität gegenüber den Privaten ist mit dem Vermittlungsgutschein gestiegen. Konkurrenz ist da, z. B. wenn es Privaten gelingt, bei einem Arbeitgeber mehrfach Stellen zu vermitteln, bei dem es uns nicht gelingt. Dann müssen wir nachdenken, was anders zu tun wäre. Wenn solche Informationen vorhanden sind, werden sie entsprechend ausgewertet. So kann der AG-Vermittler beim Arbeitgeber nachfragen, warum die Kooperation mit der Agentur nicht läuft.“ (Führungskraft, AA 04)

„Ich glaube, die Privaten sind in wenigen Fällen eine Ergänzung. Es gibt durchaus private Arbeitsvermittler, mit denen wir auch gerne zusammenarbeiten, weil sie uns helfen, tatsächlich Integrationen zu erzielen. Und mit anderen arbeiten wir nicht mehr zusammen. Das ist bunt. Und wenn wir sagen, es gibt private Vermittler, dann treten wir ganz klar auch mit denen in Wettbewerb.“ (Führungskraft, AA 09)

Ein anderer Grund für unterschiedliche Ausgabestrategien sind unterschiedliche Kooperationserfahrungen sowie die verschiedenen Bewertungen der Wirkung des Instruments. In den relativ offensiven Agenturen 05 und 08 wurde von eher positiven Erfahrungen berichtet. In den Agenturen mit abnehmender Ausgabeintensität wurde diese oft mit zu geringen Erfolgen begründet.

„Ja, ich gebe den Vermittlungsgutschein fast nur aus, wenn danach gefragt wird oder wenn ich sehe, wir haben schon viel probiert und vielleicht hat er dadurch noch ein bisschen andere Möglichkeiten, selbst aktiv zu sein. Wenn ein Bewerber so aktiv ist, er bewirbt sich und bewirbt sich und kommt nicht vorwärts, ich habe auch nichts mehr, dann spreche ich schon mal den Gutschein an. Aber es ist eher die Ausnahme, dass es von mir selbst kommt, nicht weil ich's nicht gern mache, sondern weil die Ergebnisse nichts sind, weil viele einfach, wenn sie so einen Gutschein haben, diese Hoffnung haben, jetzt habe ich bald eine Arbeitsstelle. Und das ist halt dann sehr schwierig, wenn sie dann wieder zurückkommen und merken, es hat nicht geklappt, sie dann wieder ein bisschen aufzupeppen.“ (Vermittler, AA 07)

4.4.1.2 Informationsprobleme

Im Gegensatz zur Beauftragung über Kontraktmanagement können Arbeitsuchende den Gutschein nach mindestens sechs Wochen Arbeitslosigkeit erhalten und sich dann selbst einen geeigneten privaten Vermittler suchen. Die für die Arbeitsuchenden positiven Aspekte des Rechtsanspruchs auf den Gutschein und der Wahlfreiheit zwischen den privaten Vermittlern werden aber durch den *Mangel an Informationen* über Qualität und Kompetenzen der privaten Vermittler teilweise konterkariert.

„Viele Kunden kennen den Vermittlungsgutschein, finden es aber zu kompliziert, Private zu finden.“ (Vermittlerin, AA 10)

Die Agenturen dürfen wegen des Wettbewerbs zwischen den Privaten keine Empfehlungen aussprechen oder über die Qualität der Dritten informieren.

„Wir sagen den Bewerbern bei Ausgabe immer: ‚Nutzen Sie es ausgiebig, aber hören Sie sich um, was über diesen Vermittler gesagt wird.‘“ (Vermittler, AA 01)

„Aus Gründen der Neutralität hat die Amtsleitung entschieden, dass keine Werbung für private Arbeitsvermittlung gemacht wird. Der Gutschein wird blanko rausgegeben, ohne weitere Beratung. Die Arbeitsuchenden bekommen den Schein und müssen selber suchen. Es gibt auch keine Aushänge in der Agentur mehr. Jeder soll selbst die Gelben Seiten nutzen.“ (Führungskraft, AA 04)

Um dem Informationsproblem zumindest in geringem Umfang zu begegnen, haben die Privaten die Möglichkeit, in der Agentur Werbung für ihre Angebote zu machen. Das beschränkt sich allerdings zumeist auf das Auslegen von Flyern.

„Die Agentur hat als Monopolist Erfahrungen, kann sich aber nicht einmischen. Jede Form der Information über Private birgt das Problem, die Informationen aktuell zu halten. Darüber hinaus trifft das Informationspotenzial der Agentur über Private spätestens außerhalb der Region an Grenzen. Es gibt auch rechtliche Vorbehalte wegen des Beratungsverbotes. Eine Lösung ist deshalb, den Privaten das Angebot einzuräumen, im Eingangsbereich ihre Informationen auszulegen. Die Mitarbeiter der Eingangszone pflegen die Info-Ständer regelmäßig. Es gab eine Presseinformation der Agentur zu den Möglichkeiten für Dritte, bei uns auf sich aufmerksam zu machen, so dass alle Privaten das wissen sollten. Das Qualitätsproblem lässt sich damit nicht lösen. Es ist nicht möglich, immer aktuelle und zuverlässige Infos über die Arbeitsweise und Seriosität der Dritten zu haben.“ (Führungskraft, AA 04)

Die Pflege der in den Agenturen ausgelegten Informationen über private Anbieter war in den besuchten Agenturen sehr unterschiedlich. Einige Agenturen hatten zwar Info-Ständer im Eingangsbereich postiert, es waren aber kaum Informationen von Privaten enthalten. In anderen Agenturen fanden sich keine entsprechenden Informationen im Eingangsbereich. In einigen Agenturbezirken wurde von den privaten Vermittlern berichtet, dass die Agenturen über Listen mit allen in der Region aktiven Arbeitsvermittlern verfügen, die sie Besitzern von Vermittlungsgutscheinen zur Verfügung stellen. Gerade kleinere Vermittler verstehen auch die Veröffentlichung ihrer Stellenangebote im virtuellen Arbeitsmarkt der Bundesagentur für Arbeit als ein Mittel der Werbung für ihre Dienstleistung.

Um dem Informationsproblem zu begegnen, hat die Bundesagentur für Arbeit in ihr Internetportal eine nach Postleitzahlbereichen geordnete Link-Sammlung zu den Homepages privater Vermittler gestellt. Allerdings fehlen hier Hinweise auf die Qualität der Vermittler, denn jeder Anbieter kann seine Homepage bei der Bundesagentur für Arbeit zur Verlinkung anmelden. Links zu privaten Vermittlern, Verweise auf Qualitätsstandards der Branche sowie Hinweise zum Umgang mit privaten Vermittlern und dem Vermittlungsgutschein finden sich an verschiedenen Stellen im Portal der

Bundesagentur für Arbeit. Ein einfacher Zugang zu Informationen über private Anbieter ist so nicht gewährleistet.

4.4.1.3 Qualität der privaten Vermittler

Mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins wurde zugleich die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung abgeschafft. In der Folge wuchs die Zahl der Anbieter auf dem Markt.¹⁵⁰

Die zuvor überregulierte Branche sah sich nun weitgehender Deregulierung gegenüber:

„Der Wegfall der Erlaubnispflicht war für mich ein Wandel. Wir machen das ja schon seit 1994. Es war ein Wandel um 360 Grad, und dann standen alle noch mal Kopf. Vorher war es ein unheimlicher Aufwand zur Genehmigung, und jetzt brauchte man auf einmal nur eine Gewerbeanmeldung und 20 Euro, und man war dabei. Das ist nicht unbedingt positiv. Wir kriegen auch mit, dass das Know-how bei vielen privaten Vermittlern nicht da ist. Es wird nicht fachgerecht mit Daten umgegangen – auch um Berufsgruppen einzuschätzen, gerade im technischen Bereich. Der Kunde ruft ja an und hat ganz spezielle Anfragen, z. B. beim Schweißen. Und wenn ich mich dann mit der Schweißerprüfung auskenne, weil wir selber viele Schweißer haben, dann weiß ich, was der will. Aber viele private Vermittler können das nicht.“ (Private Vermittlerin, AA 01)

Der Gesetzgeber hatte auf mögliche Probleme mit dem Qualitätsmanagement nach dem Wegfall der Kontrolle der privaten Vermittler durch die Landesarbeitsämter verwiesen und deshalb die Bundesregierung aufgefordert, mit den Verbänden der privaten Vermittler über die Einführung von Qualitätsstandards für die Branche in Form der Verbandszertifizierung oder eines Gütesiegels zu sprechen (vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521). Bisher wurden infolge der Gespräche zwischen Bundesregierung und Verbänden zwar Mindeststandards entwickelt, die Grundvoraussetzungen für Fachlichkeit, Zuverlässigkeit und räumliche Ausstattung privater Anbieter definieren sowie Mindestansprüche an methodische und fachliche Kompetenz der Vermittler aufstellen. Ihre Qualität ist jedoch umstritten und ihre Einhaltung für Arbeitssuchende nicht transparent.¹⁵¹

¹⁵⁰ Genaue Zahlen dazu sind allerdings nicht bekannt, da mit dem Ende der Erlaubnispflicht auch die Statistik über private Arbeitsvermittler eingestellt wurde.

¹⁵¹ So fehlt z. B. jeder Hinweis auf die Einhaltung der Standards durch die Privaten in der Link-Sammlung der Adressen privater Arbeitsvermittler im Internetportal der BA.

Da sich die Verbände nicht einigen konnten, ob sie die vereinbarten Standards als Gütesiegel oder Zertifizierung einsetzen wollten, funktionieren die Mindeststandards nicht als eine transparente Form der Qualitätssicherung.¹⁵² Nicht nur die Experten in den Agenturen, sondern auch private Vermittler fordern angesichts der ungelösten Qualitätskontrolle und der aufgetretenen Missbrauchsfälle ein besseres Qualitätsmanagement für die Branche.

„Wir haben inzwischen ein sehr negatives Image durch die vielen Missbrauchsmeldungen bekommen und leiden darunter, es kommen weniger Bewerber. Es müsste eine Stelle geben in der Agentur, die nur dafür zuständig ist, die Privaten zu kontrollieren, die die Leute kennen. 1996 gab es die Zulassung vom Landesarbeitsamt für private Arbeitsvermittler, da gab es konkrete Anforderungen. Jetzt kann es jeder machen, der möchte.“ (Privater Vermittler, AA 04)

„Es fehlt eine Zertifizierung der privaten Arbeitsvermittler. Sonst kann jeder Halsabschneider in dem Geschäft agieren.“ (Führungskraft, AA 07)

Da auch die Angebote der privaten Vermittler im virtuellen Stellenmarkt der BA ausgewiesen werden können, hat zumindest theoretisch jeder Zugriff auf Angebote der Privaten. Allerdings ist nicht zu erkennen, wie gut der anbietende Vermittler agiert, da auch Stellenangebote von nachweislich unseriösen Anbietern veröffentlicht werden müssen, solange gegen diese keine gerichtlich verwertbaren Erkenntnisse vorliegen.

„Ein Arbeitsvermittler [der Agentur] müsste eigentlich erkennen, was SteAs eines privaten Vermittlers sind und nicht direkt eines Arbeitgebers. Wir haben versucht, [eines unseriösen Anbieters] Stellen zu sperren, mit Riesenaufwand und ohne Erfolg. Wir haben mit der Staatsanwaltschaft gesprochen wegen Mietwucher bei der Vermietung von schlechten Unterkünften an Teilnehmer vorgeschalteter TM, mit der Kripo gesprochen wegen Ermittlungen in Sachen Abtretungen und Einbehaltung von Geldmitteln Dritter. Ich bin da nicht weitergekommen – das war ein Riesenaufwand, das steht in keinem Verhältnis. Und solange wir keine strafrechtlich relevanten Tatbestände haben, können wir diese Stellen auch nicht sperren. Mir blieb dann nur, [dem unseriösen Privaten] meine Meinung zu sagen, und das habe ich dann auch [...] getan.“ (Führungskraft, AA 07)

Die fehlende Qualitätskontrolle führt dazu, dass gerade die am stärksten benachteiligten Kunden an die schlechten Vermittlern geraten:

„Es gab viel Ärger mit einigen Neuen am Markt, vor allem kleineren Firmen. Für Fachpersonal arbeiten diese privaten Vermittler nicht. Sie agieren im Helferbe-

¹⁵² Private Vermittler, die nicht Mitglieder eines der beteiligten Verbände sind, können bei Dritten eine Zertifizierung oder ein Audit erwerben. Da eine Verbandsmitgliedschaft für viele kleine Anbieter als teuer erscheint, ist gerade im Bereich der kleineren Anbieter bisher kaum zu erkennen, wer welche Qualität anbietet. Die Arbeitsuchenden sind also auf informelle Informationskanäle angewiesen, die nicht allen gleichermaßen offen stehen. Zum Stand der Entwicklung von Qualitätsstandards vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521.

reich, wo sie auf die schwächsten Zielgruppen stoßen. Schwache Kunden und schlechte Arbeitsvermittler führen zu geringen Erfolgen des Vermittlungsgutscheins. [...] Hier saßen Leute, vor allem aus dem Osten, die die Not in die Hände dieser Unseriösen getrieben hatte. Die wurden in TM drei Wochen 12 bis 13 Stunden am Tag in harter Arbeit ausgenutzt, in Drecklöchern untergebracht, und dann wurden sie doch nicht eingestellt. Die waren teilweise auch nicht die Hellssten, einfach strukturierte Leute, die haben gar nicht begriffen, auf was sie sich da einlassen.“ (Führungskraft, AA 07)

In der Mehrzahl der Fallagenturen wurde von Missbrauchs- oder Mitnahmeeffekten berichtet. Es fehlt den Agenturen aber ein Beobachtungstool, um unseriöse private Vermittler und Missbrauchsfälle systematisch und frühzeitig zu erkennen und typische Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Die Agenturen können deshalb auch keine genauen Angaben zum Umfang von missbräuchlicher Verwendung des Vermittlungsgutscheins machen. Die berichteten Einzelfälle spiegeln nicht das Spektrum der Tätigkeiten privater Vermittler wider. Von den Experten wurde betont, dass es zahlreiche seriöse private Vermittler gibt, mit denen die Agenturen gute Kooperationsbeziehungen pflegen. Die befragten Experten der Agenturen gingen von hohen Mitnahmeeffekten aus. Gesicherte Erkenntnisse lagen ihnen aber nicht vor.

4.4.1.4 Anreizstruktur und Anerkennung von Vermittlungen

Der Anreiz, private Vermittlungsdienstleistungen über den Gutschein anzubieten, wurde von den in den Fallstudien befragten Experten unterschiedlich bewertet. Dabei wurden die formale Honorarhöhe, der aufzubringende Aufwand und die Wahrscheinlichkeit der Anerkennung der Vermittlung durch die Agenturen als zentrale Kalkulationsgrößen genannt.

„Die pauschalen 2000 Euro sind kein angemessenes Honorar. Es macht doch einen Unterschied, ob ich für jemanden 100 Stellenangebote suchen muss, bis eines klappt, oder ob der mit einem Angebot schon eingestellt wird. Und nach drei Monaten ist einer noch vermittelbar; nach zwölf Monaten wird das schon kaum noch möglich.“ (Private Vermittlerin, AA 09)

In einer Arbeitsagentur wurde berichtet, dass man die großen Personaldienstleister im Agenturbezirk angeschrieben habe, um sie zur Nutzung des Vermittlungsgutscheins zu motivieren – ohne Erfolg.

„Wir wollten den Personal-Leasingfirmen das Geschäft schmackhaft machen, aber es hat sich niemand drauf eingelassen. Die kalkulieren und verdienen anders und wollen sich das nicht antun. Sie wollen sich auch den Personaldienstleistungsmarkt-Markt nicht selbst kaputt machen, in dem das Geld doch von den Arbeitgebern, nicht von den Arbeitnehmern kommt.“ (Leitungskraft, AA 07)

Die veränderten Anreize ab Januar 2005 wurden vor allem bezüglich der sechswöchigen Frist vor der Einforderung der ersten Rate als problematisch beschrieben.

„Der VGS hat den Nachteil, dass wir sechs Wochen in Vorkasse gehen müssen (plus die Zeit, die das Verfahren ohnehin dauert), um eine Zahlung zu bekommen, wir aber keinen Einfluss darauf haben, wenn das Unternehmen insolvent geht oder der Bewerber keine Lust mehr hat zu arbeiten oder irgendwelche andere Faktoren in diesen sechs Wochen dazwischenkommen, die dazu führen, dass der Bewerber oder die Firma sagt, geh, und das Arbeitsverhältnis gelöst wird, und wir bekommen wirklich gar kein Geld.“ (Privater Vermittler, AA 04)

Die Anerkennung der von den Privaten abgerechneten Vermittlungen durch die Arbeitsagentur gestaltet sich nicht durchgängig unkompliziert. Die Abrechnung anerkannter Gutscheine erfolgt zumeist innerhalb weniger Wochen; bei Unstimmigkeiten bezüglich der Abrechnungen kann sich die Zahlung um Wochen oder gar Monate verzögern:

„... und am Ende ist es noch schwierig, die Vermittlung auch zu beweisen – sowohl beim Arbeitgeber, der sagt dann auch, ich habe ihn doch selber ausgesucht, und auch der Teilnehmer, der sich ja auch Unterlagen erstellt hat, der sagt dann hinterher auch, habe ich selber gemacht – obwohl der von mir die Adresse bekommen hat, wenn ich nicht beweisen kann, dass ich den Arbeitgeber kontaktiert habe. Und dann das gesplittete Honorar, nach sechs Wochen und dann für die nachhaltige Integration: Das ist schwer zu beweisen.“ (Private Vermittlerin, AA 10)

„Es gibt auch Probleme mit den Bewerbern, Bestätigungen von denen einzuholen. Sechs Beispiele gab es letztes Jahr, bei denen wir nachweisen können, dass wir die in Arbeit gebracht haben und sich aber die Bewerber geweigert haben, den Originalgutschein ausgefüllt und unterschrieben an uns abzugeben. Gegen die Bewerber haben wir Verfahren eingeleitet. Es gibt eben noch keine Rechtsgrundlage dafür, aber wir sehen es halt nicht ein, Leistungen zu erbringen und nicht bezahlt zu werden.“ (Privater Vermittler, AA 04)

Angesichts des Preiswettbewerbs bei der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen nach § 37 oder § 421i SGB III erscheint der Vermittlungsgutschein durchaus als eine interessante Alternative für jene Dritten, die bisher viel über Kontraktmanagement gearbeitet haben.

„Wenn die Preise bei den Ausschreibungen weiter fallen, dann macht es eigentlich sehr viel mehr Sinn, sich Leute mit Vermittlungsgutschein zu holen und dann da die ganze Initiative reinzustecken. Da würde ich dann deutlich mehr Gewinne mit machen.“ (Dritter, AA 03)

„Unsere Jobvermittlung selber hat sehr große Probleme mit der Region, weil es hier einfach nicht viele Arbeitsplätze gibt und außerdem sehr hohe Anforderungen an die Bewerber, die sich diese Gutscheine bei der Agentur holen. [...] In der Jobvermittlung können wir Leute auch ablehnen, wenn einer ein Arbeitsangebot nicht annimmt, dann trennen wir uns seit erstem Januar von ihm.“ (Dritter, AA 09)

Im Gegenzug scheint die direkte Beauftragung durch die Agentur für einige private Personaldienstleister interessant, vor allem, um das Informations- und Motivationsproblem zu lösen. Als positiv wird angemerkt, dass die Privaten beim Umgang mit dem Vermittlungsgutschein im Gegensatz zu Beauftragungen nach § 37 oder § 421i frei entscheiden können, für welche Kunden sie arbeiten. So können die Privaten unabhängiger von der Zuweisungspraxis der Agenturen agieren und die Zusammenarbeit mit marktfernen oder unmotiviert erscheinenden Kunden ablehnen.

„Ich glaube nicht, dass der Gutschein das richtige Instrument ist. Die Bereitschaft, ständig zu arbeiten, ist im akademischen Bereich höher ausgeprägt als im gewerblichen. Und der Akademiker sucht sich seine Arbeit natürlich selbst, da brauche ich keinen Vermittlungsgutschein [...]. Eventuell könnte man alternativ über die 37er Maßnahme tätig werden stattdessen. Aber da muss man dann die Möglichkeit haben, dass man da nicht nur schwer vermittelbare Leute bekommt.“
(Private Vermittlerin, AA 04)

Als größtes Problem wird auch von den am Markt agierenden Vermittlern der Informationsmangel beschrieben:

„Das große Problem mit dem Vermittlungsgutschein ist die Werbung. Arbeitsuchende als Kunden zu gewinnen ist angesichts des Werbeverbotes in den Agenturen schwer. Und ob der Bewerber überhaupt zu irgendeinem Dritten geht, wird nicht geprüft. [...] Besser wäre, Sie geben jemandem einen Gutschein in die Hand und sagen ihm: ‚Zu einem der fünf von uns angebotenen Träger gehst du hin. Und wenn du das nicht machst, dann entscheide ich darüber, zu wem du gehst‘.“ (Dritte, überregional)

4.4.1.5 Matchingstrategien privater Arbeitsvermittlung

Ein erfolgreicher Einsatz des Vermittlungsgutscheins setzt voraus, dass die Arbeitsuchenden geeignete Vermittler finden, tatsächlich vermittelbar sind sowie realistische Vorstellungen über ihre Qualifikationen und über erzielbare Einkommen haben. Zugleich sind angemessene Matchingstrategien der privaten Vermittler notwendig, um Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammenzubringen. Im Folgenden werden zunächst die individuellen Aspekte der Bewerber genauer analysiert und in einem zweiten Schritt die Strategien der privaten Vermittler untersucht.

In den Expertengesprächen während der Fallstudien kristallisierten sich zwei *Nutzergruppen* heraus: (1) die hoch motivierten, marktnahen, gut qualifizierten Kunden und (2) die Langzeitarbeitslosen, denen der Gutschein als letzte Chance gilt, eine Arbeit zu finden. Während die erste Gruppe hohe Ansprüche an die Vermittler stellt und tendenziell eher unzufrieden ist, erweist sich die Vermittlung der zweiten Gruppe auch über private Vermittler als problematisch.

„Ja, der Vermittlungsgutschein wird relativ besser bezahlt als § 37, und man hat noch den Vorteil, dass die Kunden, die mit einem Vermittlungsgutschein kommen, üblicherweise auch arbeiten wollen, was bei den anderen nicht zu 100 Prozent so der Fall ist. Das heißt, sie sind engagierter, sie sind auch meistens insgesamt besser drauf, sag ich mal, ja, motivierter, aktiver, und möchten auch arbeiten.“ (Dritter, AA 10)

„... wenn mein Latein am Ende ist, also ich keine Integrationsmöglichkeit aufzeigen kann, der Dritte nicht mehr eingeschaltet werden soll aus persönlichen Gründen, PSA auch nicht mehr zur Verfügung steht, dann biete ich den Vermittlungsgutschein an.“ (Vermittlerin, AA 01)

„Ich kann den Gutschein jeder Bewerbergruppe anbieten, was gut ist, denn mancher Marktkunde wird sagen, was tut die Agentur für mich, außer dass sie mich hier reinlässt? Da kann ich Hilfen zur Selbsthilfe geben [...]. Ich kann Hilfen geben, über welche Internetadressen ich an welche Stellenangebote komme, wie wir es jetzt machen wollen. Das sind alles Dinge, wo man einem Marktkunden sagen kann: Mensch, du gehst hier nicht ohne was raus. Und dann gibt es natürlich auch Menschen, die uns misstrauen. Und das ist auch nicht schlimm. Wir sind eine Behörde und werden auch als Behörde wahrgenommen. Insofern ist es gut, wenn man da auch die Chance gibt, zu Privaten zu gehen. Wir können uns auch dem Wettbewerb stellen.“ (Leitungskraft, AA 05)

Die Teilnehmerbefragung ergab, dass die Nutzer den Vermittlungsgutschein von den Agenturen umso aktiver einforderten, je höher ihr formaler Ausbildungsabschluss ist. Während in Bezirken in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit (Strategietyp I) 85 % der Befragten sagten, selbst nach dem Gutschein gefragt zu haben, gaben dies nur 56,7 % der Befragten in westdeutschen Bezirken mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Strategietyp V) an. Offen bleibt hier allerdings, ob diese Unterschiede dadurch zu erklären sind, dass die Arbeitslosen aktiver suchten und die Initiative in die eigenen Hände nahmen, oder ob die Agenturen ihrerseits im Bereich des Strategietyps V den Gutschein stärker als wirkungsvolles Instrument bewerteten und deshalb offensiver anboten.¹⁵³

Von den Agenturen wird der Vermittlungsgutschein auch als Aktivierungsinstrument genutzt. Jene Bewerber, die den Gutschein zur Aktivierung erhalten, sind in der Regel weniger motiviert:

„... und es ist einfach auch eine Möglichkeit der Kundenaktivierung. Es führt dazu, dass der Kunde aktiv wird, dass er sich schlau macht, dass er mit dem Privaten spricht. Selbst wenn der Private nichts für ihn tut – es erweitert seine Kenntnis und seine Flexibilität bei der Arbeitsuche, es hat mit gewissen Anstrengungen zu tun. Aber er kommt in Bewegung, und das ist, was vielen halt abgeht nach längerer Arbeitslosigkeit. Und ich kann natürlich auch durchaus seine Eigenbemühungen damit mal überprüfen, wenn es sein muss. [...] Insofern ist der Vermittlungsgutschein auch ein klassisches Instrument der Aktivierung.“ (Leitungskraft, AA 01)

¹⁵³ Vgl. Anlage D1, Teilnehmerbefragung.

Die privaten Vermittler konzentrieren sich auf die marktgängigen Bewerber, wobei durchaus Unterschiede in den Zielgruppen auszumachen sind. Während die einen qualifiziertes Fachpersonal vermitteln, haben sich andere auf Helferbereiche spezialisiert.

„Die Grundstruktur ist so angelegt, dass man sich auf gut Vermittelbare konzentrieren muss. Für unsere Mitarbeiter, die sich als Robin Hood für die Behinderten und Benachteiligten dieser Welt verstanden, war es schwer, umzudenken und zu lernen, dass man taxieren muss, ob jemand vermittelbar ist oder nicht. Immer dann, wenn es eine Art Kopfgeldprämie für Vermittlung gibt, ist die Konsequenz, dass man sich nicht mehr um die kümmern kann, die es besonders nötig hätten.“ (Dritte, AA 03)

„Langzeitarbeitslose haben keine Chance momentan.“ (Privater Vermittler, AA 09)

Ein besonders krasses Beispiel für betriebswirtschaftliches Effizienzkalkül eines privaten Vermittlers mag das Spektrum der Zielgruppenorientierungen illustrieren:

„Ich vermittle nur in Idiotenjobs im Bereich HOGA und Lager, manchmal auch Büro. Fachleute zu vermitteln ist mir zu viel. Warum soll ich mir den Aufwand mit Ingenieuren oder anderen Fachleuten machen, wenn ich das gleiche Honorar auch für die Putzfrau bekomme. Bei den Helferjobs ist wenigstens Bewegung am Markt, die bleiben alle nicht lange. Das ist fürs Geschäft nur gut, dann kann ich immer wieder neue Leute liefern. [...] Und ich vermittle vorwiegend Ostdeutsche, weil die nicht so viel fragen und weil die durch die Vermietung von Unterkünften doppelte Einnahmen bringen.“ (Privater Vermittler, AA 07)

Aber auch bei qualifizierten Bewerbern ist nicht garantiert, dass Arbeitsverhältnisse zustande kommen.

„Wir suchen beispielsweise gerade einen Kraftfahrer für den Fernverkehr. Wir haben einen Anzeige geschaltet, Gespräche geführt, zehn Leute in der engeren Auswahl gehabt, sieben präsentiert – und alle sieben haben abgesagt: Also der Vermittlungsgutschein deckt den Aufwand nicht mehr.“ (Privater Vermittler, AA 04)

„Es kommt drauf an, mit welchen Ansprüchen die Arbeitslosen mit dem Gutschein kommen. Die wollen alle ihre Bedingungen erfüllt haben: nicht mobil und mehr verdienen als beim letzten Mal. Also, es ist schwierig, die Kunden zu vermitteln in so kurzer Zeit. [...] Die meisten Menschen haben keine realistischen Vorstellungen über Verdienstmöglichkeiten. Darüber muss man immer mit ihnen diskutieren, man muss ihnen immer sagen, der Markt gibt einfach jetzt nur das her. Es kommen auch Hilfsarbeiter und sagen, sie wollen 12 Euro die Stunde und sagen: ‚Ich hab halt soviel Kosten.‘ Ich sag: ‚Ja, das glaub ich Ihnen alles, aber da draußen werden gerade 7,50 oder 8 Euro bezahlt, und entweder Sie sind bereit, dafür zu arbeiten, oder es wird nicht zu einer Arbeitsaufnahme kommen.‘ Es kommt dann immer drauf an, wie man den Einzelnen im Kopf umstellen kann. Das ist abhängig davon, wie lange ist er schon arbeitslos, wie lange hat er noch den Alg-1-Anspruch, wann kommt er ins Alg 2, was ja dann nicht mehr ganz so spannend ist für die meisten.“ (Dritte, AA 10)

Offensichtlich ist auch für private Vermittler – und zwar trotz der Wahlfreiheit der Bewerber – die Motivation ihrer Kunden ein zentrales Thema. Um zu verhindern, dass Arbeitsuchende zwar die Dienste der Privaten in Anspruch nehmen, aber die angebotenen Arbeitsverhältnisse ablehnen, innerhalb der Probezeit von sich aus wieder kündigen oder die Dienste des Privaten gegenüber der Agentur nicht bestätigen wollen, sichern sich private Vermittler über spezielle Regelungen in den Vermittlungsverträgen ab:

„Gegen Absagen seitens der Bewerber können wir gar nichts machen. Wir haben finanziell keine Möglichkeit, beim Arbeitgeber oder Bewerber unseren Aufwand geltend zu machen. Wenn wir merken, dass der Bewerber absichtlich ablehnt oder absichtlich etwas Falsches sagt, dafür gibt es ja die Vermittlungsvereinbarung, wo er auch zur Kasse gebeten wird. Also wenn es fahrlässig wird, dann zahlt er die Höhe des Gutscheins. Wir sind dabei, das bis Ende des Jahres [2005] umzustellen, dass wir wenigstens unsere Aufwendung vom Auftraggeber bezahlen lassen. [...] Was nicht gut funktioniert, das sind die Bewerber, die oftmals nicht bereit oder einfach zu faul sind, hinzugehen und sich den Nachfolgegutschein zu besorgen.“ (Privater Vermittler, AA 04)

Eine andere Frage ist, inwieweit die Arbeitsuchenden sich überhaupt als kompetente Kunden am Markt bewegen.

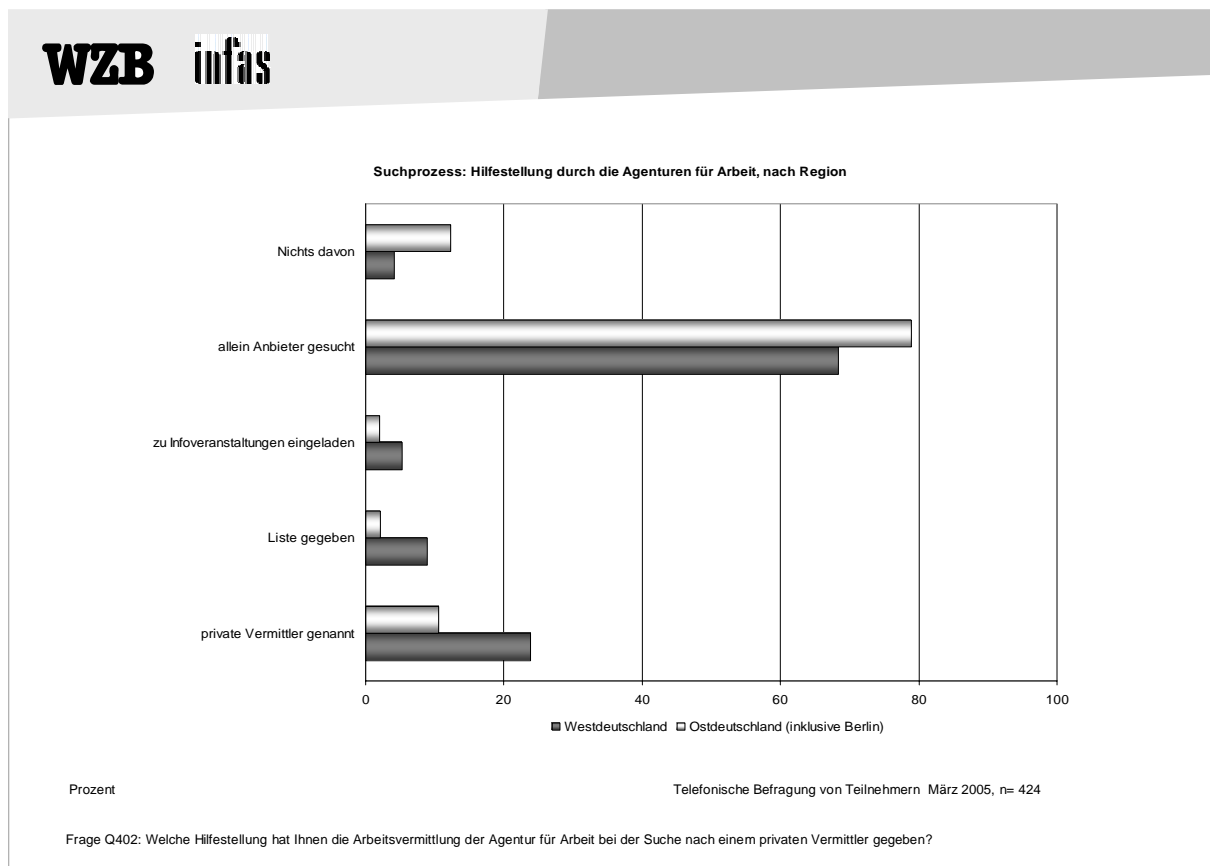
„Welcher normale Arbeitslose geht denn auf seinen Vermittler zu und sagt: ‚Sie tun für mich zu wenig, ich würde gern einen privaten Arbeitsvermittler einschalten.‘ Das ist ja realitätsfern, und zwar in hohem Maße. Die meisten wissen ja gar nicht, dass es das gibt.“ (Dritter, AA 10)

Während in der Teilnehmerbefragung gut 77 % der befragten Nutzer eines Vermittlungsgutscheins angaben, private Anbieter ohne die Hilfestellung der Agentur gesucht zu haben, wurden 31 % der Befragten von den Agenturen bei der Suche nach privaten Vermittlern mit Informationen, z. B. über Informationsveranstaltungen mit privaten Vermittlern, mit Listen privater Vermittler der Region oder auch mit Hinweisen auf Vermittler, mit denen die Agenturen gute Erfahrungen gemacht haben, unterstützt.¹⁵⁴

Neben den Kompetenzen der Arbeitsuchenden sind die Matchingstrategien der privaten Vermittler von zentraler Bedeutung für den Vermittlungsprozess. Die befragten privaten Vermittler beschrieben neben den bereits geschilderten Problemen der Bewerber den harten Verdrängungswettbewerb um die wenigen freien Stellen als Ursache für geringe Erfolge.

¹⁵⁴ Vgl. Anlage D1, Teilnehmerbefragung.

Abbildung 4.4-1: Suchprozess: Hilfestellung durch die Agenturen für Arbeit (nach Region)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Probleme sind vielfältig. Die Agenturen wissen wenig über den Markt der privaten Vermittler. Es fehlt auch in der BA insgesamt an Daten über die Branche, weil mit dem Wegfallen der Erlaubnispflicht auch die Statistik der privaten Arbeitsvermittlung eingestellt wurde.

Unter den während der Fallstudien befragten und mit dem Gutschein arbeitenden *privaten Vermittlern* fanden sich kleinere professionelle Personaldienstleister mit langjährigen Kontakten zu Arbeitgebern, die das Geschäft mit dem Vermittlungsgutschein als Teil ihres Gesamtgeschäfts begreifen; neue kleine Unternehmen, die ausschließlich über Honorierung durch den Gutschein vermitteln und versuchen, eine Marktlücke in der Personaldienstleistungsbranche zu finden, sowie Subunternehmen von Bildungsträgern und anderen Dritten, die neben der Beauftragung nach § 37

oder neben Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III auch mit dem Gutschein arbeiten.¹⁵⁵

Die meisten der befragten Experten aus dem Bereich der privaten Arbeitsvermittlung betrieben ihr Geschäft mit hohen fachlichen und auch sozialen Ansprüchen.

„Das Entscheidende ist die Motivation, gerade bei den schon lange Arbeitslosen. Deshalb lege ich großen Wert auf die Motivation. Bei mir bekommen die Leute Power gratis.“ (Privater Vermittler, AA 09)

Es fanden sich aber auch Beispiele für Private, die den Markt der Arbeitsvermittlung als Nische verstehen, in der mit einfachen Mitteln schnelles Geld zu verdienen ist.

„Ich bin ein moderner Sklavenhändler. Ich päppele niemanden hoch, ich nehme die Leute hart ran. [...] So habe ich z. B. [...] im letzten Jahr 15 Leute gesucht für ein Restaurant. 20 Vermittlungsvorschläge habe ich gemacht. Noch am Tag der Bewerbungsgespräche waren zwölf Arbeitsverträge geschlossen. Das Ergebnis von zwei Tagen Arbeit waren 12.000 Euro Vermittlungsprämie. So leicht kann man sein Geld sonst nirgends verdienen. Nach ein paar Tagen waren zwar nur noch fünf Leute da, aber was stört mich das.“ (Privater Vermittler, AA 07)

Es lassen sich zwei grundlegend verschiedene *methodische Ausrichtungen privater Arbeitsvermittlung* erkennen. Arbeitgeberorientierte Personaldienstleister bieten den Arbeitgebern kostengünstig Bewerbervorauswahl für zu besetzende Stellen und können über diese Form der Dienstleistung relativ leicht ihre Beteiligung an der Vermittlung nachweisen. Diese Form der Dienstleistung wurde bis zur Einführung des Vermittlungsgutscheins üblicherweise von den Arbeitgebern bezahlt und wird jetzt über den Gutschein durch die Agentur finanziert. Arbeitnehmerorientierte Vermittler motivieren Bewerber, aktualisieren Bewerbungsunterlagen, trainieren Bewerbungsgespräche und vermitteln Kompetenzen zur selbständigen Stellensuche. Im Allgemeinen bleibt diese assistierte Vermittlung jedoch in dem Moment im Hintergrund, in dem die aktive Bewerbung einsetzt.

Damit entstehen im Fall einer erfolgreichen Vermittlung höhere Nachweishürden:

„Unsere Strategie ist, der Begleiter des Bewerbers zu sein und ihn bis zum Arbeitgeber zu führen, und dann gehen wir. Der Mann soll sich selber vorstellen. Wir können dann hinterher darüber reden, wenn was nicht gut gelaufen ist. Aber dass ich für Erwachsene zu einem Arbeitgeber gehe und mit dem rede? Ganz selten – wenn ich Kontakte habe, mache ich das. Ich glaube, auch die AA selbst vermittelt so nicht. Ich glaube, niemand vermittelt so. Selbst Personalberater gehen einen anderen Weg. Die bekommen von Unternehmen den Auftrag, jemanden zu suchen. [...] Ich muss darlegen, dass ich vermittelt habe. Insofern ist der

¹⁵⁵ Leider standen für eine genauere Analyse der privaten Vermittler keine Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung.

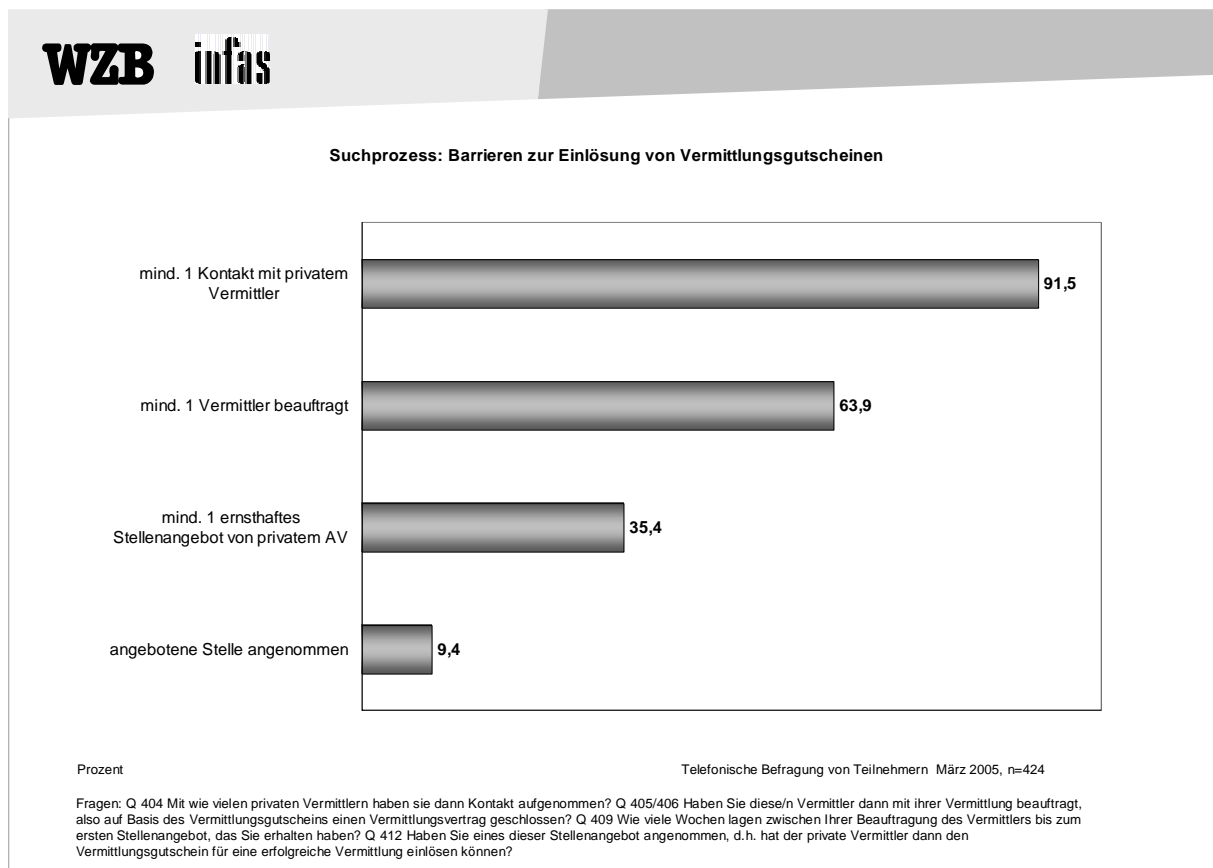
Gutschein ein Arbeitsaufnahmeverhinderungsinstrument. Ich muss nämlich eigentlich dafür sorgen, dass der sich in den drei Monaten nicht selbst bewirbt, sondern dass ich immer beteiligt bin. Das geht so weit, dass ich ihm Unterlagen nicht geben dürfte und nur ich damit arbeite. Das ist genau das Gegenteil unserer Philosophie, die heißt, mach so viel Druck am Arbeitsmarkt wie möglich.“ (Dritter, AA 10)

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung durch Private setzt intensive, eher branchenspezifische Arbeitgeberkontakte voraus; die arbeitnehmerorientierte Vermittlung ist auf intensive, branchenübergreifende Stellenakquisition angewiesen. Beide Formen erweisen sich als wirkungsvoll. Sie funktionieren jedoch nach anderen Prinzipien, was zu verschiedener Offenheit gegenüber Arbeitsuchenden, aber auch zu unterschiedlichen Abrechnungshürden führen kann.

Aus den vorhandenen Aggregatdaten zu Vermittlungen über den Gutschein ist bekannt, dass Vermittlungsgutscheine selten *eingelöst* werden. Im Folgenden wird den Ursachen anhand der Ergebnisse der Teilnehmerbefragung nachgegangen.

Die Mehrzahl der Arbeitsuchenden, die von der Arbeitsagentur einen Vermittlungsgutschein erhalten hatten, kam nach eigenen Aussagen zwar bei privaten Vermittlern an, und in der Mehrheit beauftragten sie die Privaten dann auch. Nicht alle erhielten allerdings ernsthafte Stellenangebote, und ein Großteil nahm die angebotenen Stellen nicht an.

Abbildung 4.4-2: Suchprozess: Barrieren zur Einlösung von Vermittlungsgutscheinen

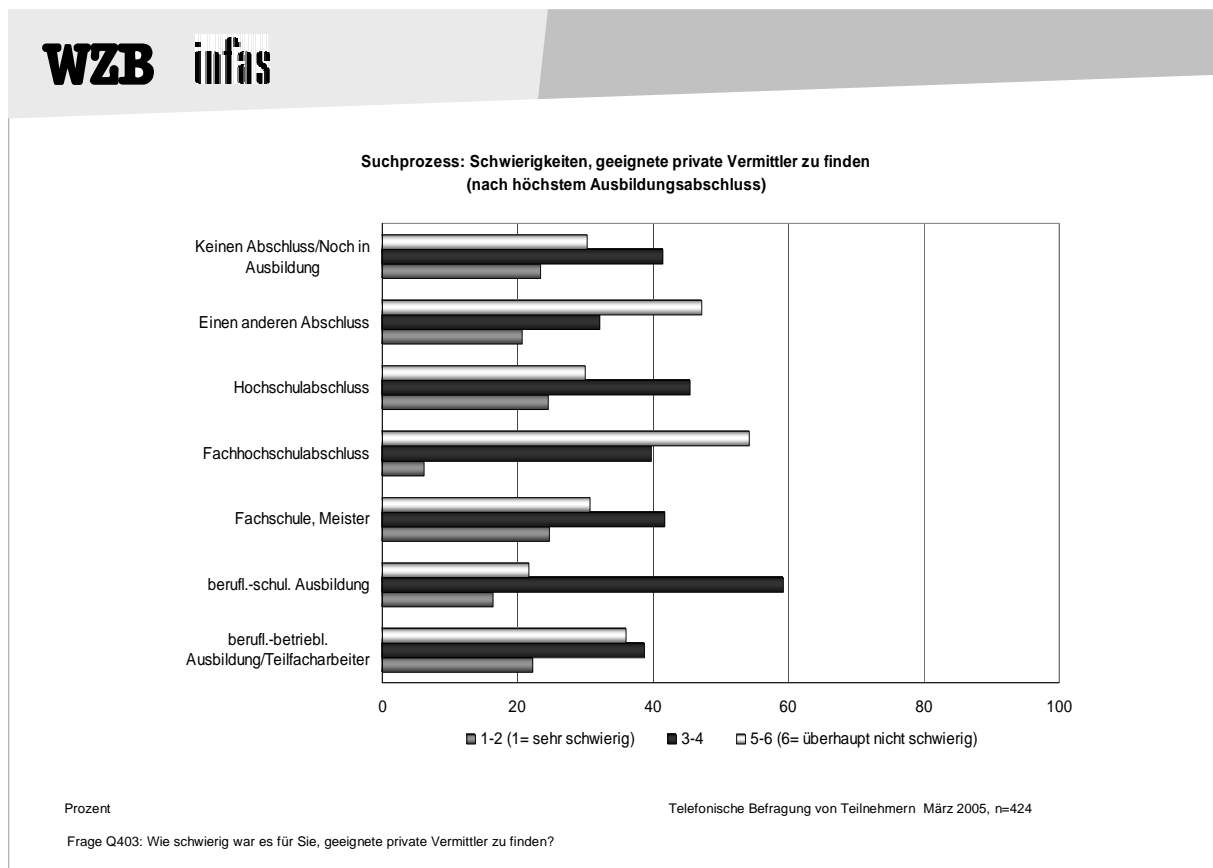


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

In der Teilnehmerbefragung erklärten insgesamt knapp 35 % der Befragten, dass es für sie nicht schwierig war, einen geeigneten Vermittler zu finden; gut 21 % berichteten dagegen von großen Schwierigkeiten bei der Suche. Die befragten Männer gaben etwas größere Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Vermittlern an als Frauen.

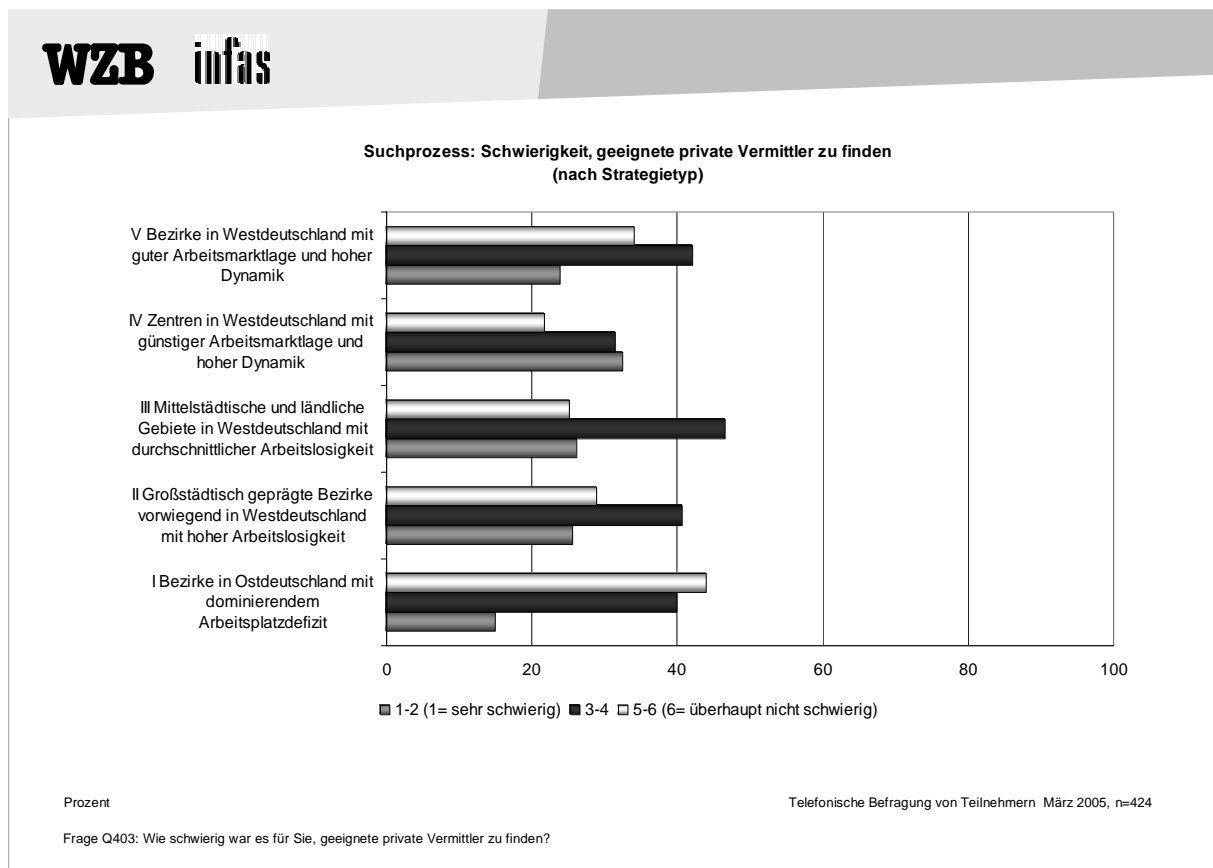
Die Probleme bei der Suche scheinen wenig mit der formalen Qualifikation der Bewerber zusammenzuhängen, was aber auch darauf hinweisen kann, dass der Markt und die privaten Vermittler für bestimmte Branchen und Fachkräfte offener sind als für andere. Im Rahmen einer deskriptiven Analyse haben solche Beobachtungen nur explorativen, nicht erklärenden Charakter (vgl. Abb. 4.4-3).

Abbildung 4.4-3: Suchprozess: Schwierigkeiten, geeignete private Vermittler zu finden (nach höchstem Ausbildungsabschluss)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

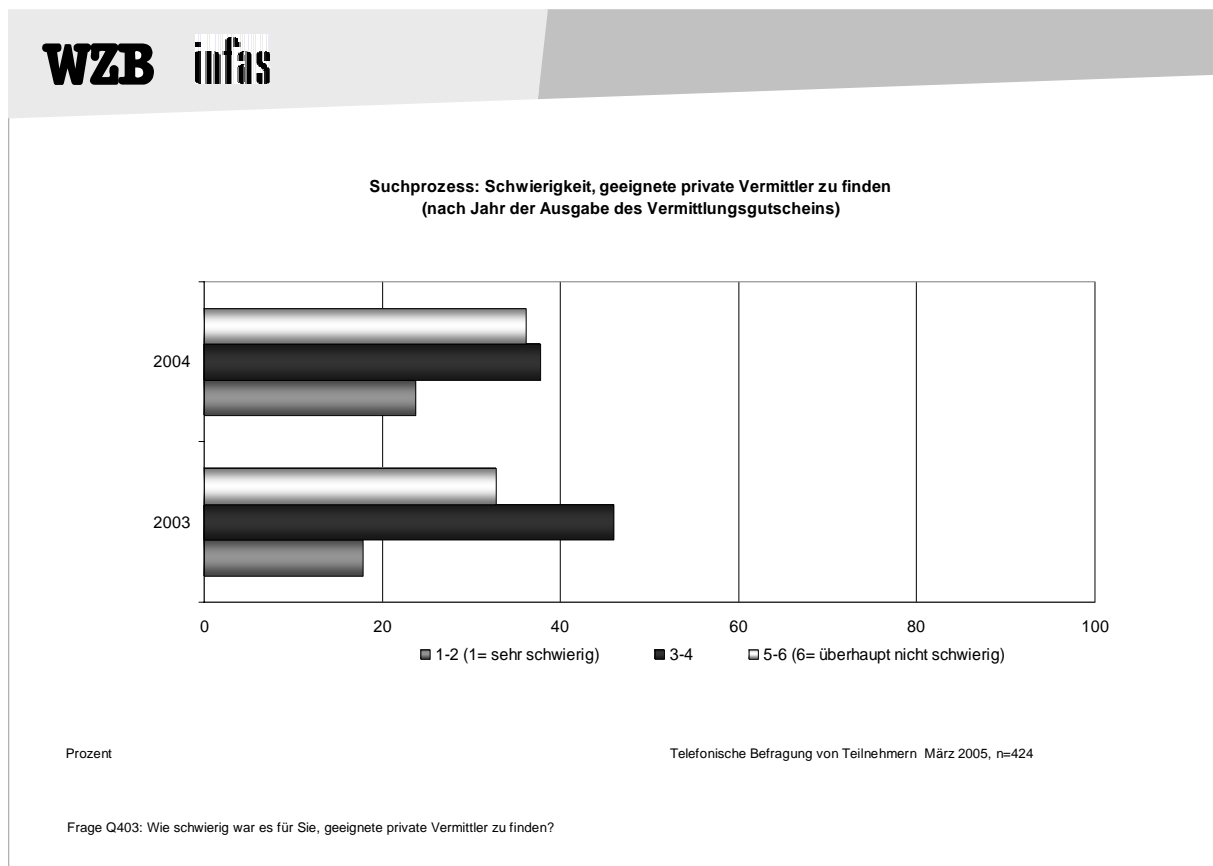
Abbildung 4.4-4: Suchprozess: Schwierigkeit, geeignete private Vermittler zu finden (nach Strategietyp)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Auffällig ist die regionale Differenzierung der Antworten auf die Frage nach dem Suchprozess. In Ostdeutschland (Strategietyp I) wurde die Suche nach geeigneten privaten Vermittlern als wesentlich leichter erlebt als in westdeutschen Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Strategietyp IV; vgl. Abb. 4.4-4).

Abbildung 4.4-5: Suchprozess: Schwierigkeit, geeignete private Vermittler zu finden (nach Jahr der Ausgabe des Vermittlungsgutscheins)



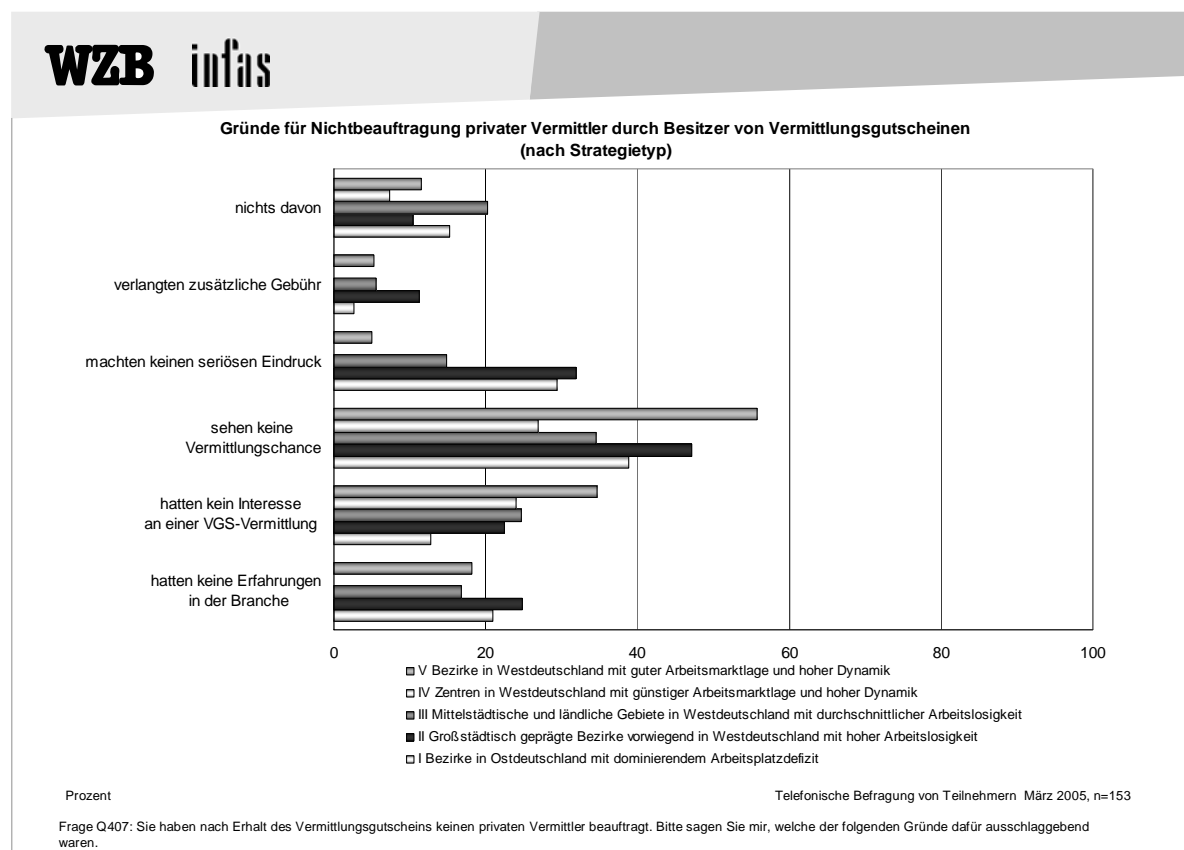
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Zwischen 2003 und 2004 verschieben sich die Ergebnisse in die Extrembereiche. Das könnte auf eine Ausdifferenzierung der Nutzergruppen oder eine Veränderung der Informationswege hindeuten (vgl. Abb. 4.4-5).

Von allen Befragten, an die die Agenturen einen Vermittlungsgutschein ausgegeben hatten, sagten lediglich 8 %, sie hätten nach Erhalt des Gutscheins keinen privaten Vermittler kontaktiert. Unter ihnen gaben 79 % an, ohne den Gutschein eine Stelle gesucht zu haben. 49 % äußerten, die Agentur sei aus ihrer Sicht für die Vermittlung zuständig; 59 % befanden, Private könnten auch nicht besser vermitteln als die Arbeitsagentur. 58 % meinten, sich auch mit dem Gutschein keine Chancen am Arbeitsmarkt ausgerechnet zu haben, und 29 % erklärten, keine Stelle gesucht zu haben.

Von den 92 % aller Befragten, die zumindest einen Kontakt mit privaten Vermittlern hatten, äußerten rund 30 %, sie hätten keinen privaten Vermittler beauftragt. Zu 41 % wurde diese Entscheidung damit begründet, dass die Privaten angedeutet hätten, keine Vermittlungschance für die Arbeitsuchenden zu sehen. Auf knapp 22 % machten private Vermittler keinen seriösen Eindruck; rund 21 % der kontaktierten Vermittler hatten kein Interesse an einer Vermittlung der Arbeitsuchenden über den Vermittlungsgutschein, und in rund 19 % der Fälle wurde fehlende Branchenkenntnis der Privaten als Grund für eine Nichtbeauftragung der privaten Vermittler angegeben (vgl. Abb. 4.4-6).

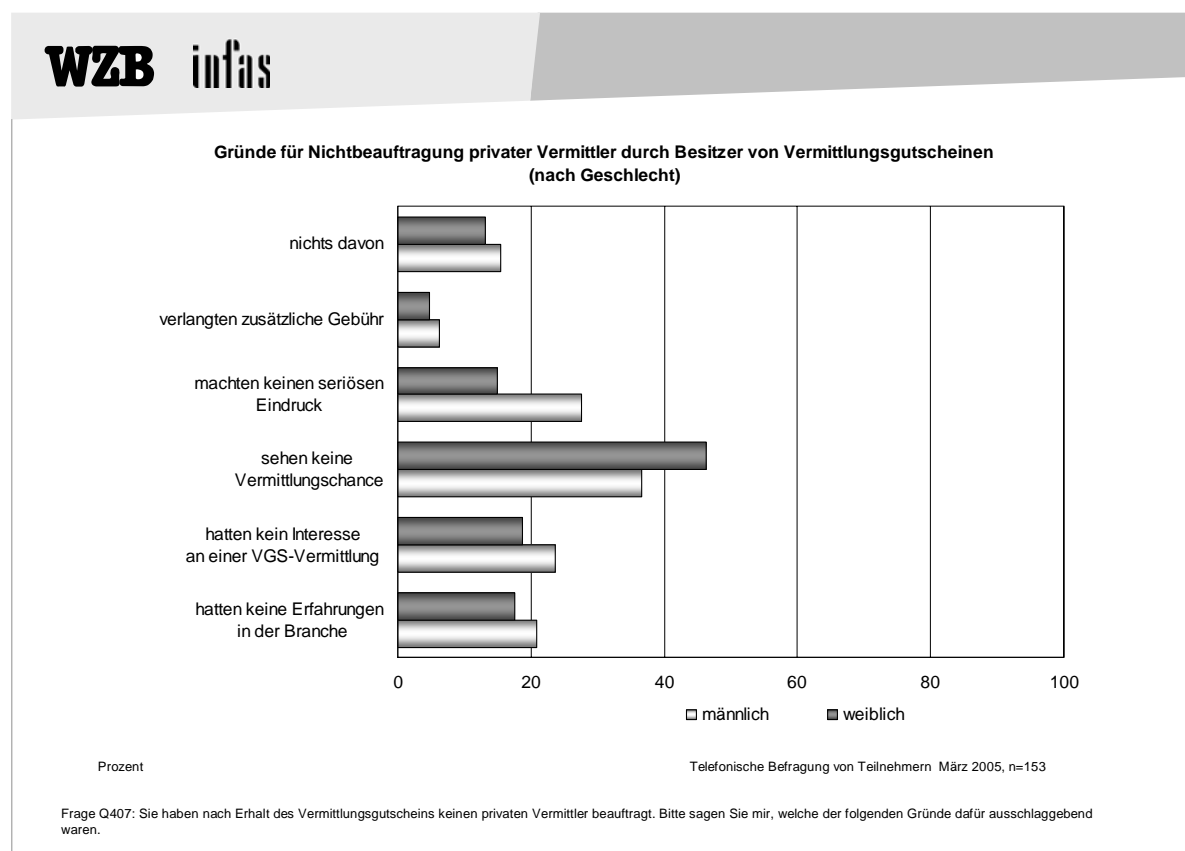
Abbildung 4.4-6: Gründe für Nichtbeauftragung privater Vermittler durch Besitzer von Vermittlungsgutscheinen (nach Strategietyp)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die regionalen Unterschiede könnten auf unterschiedliche Wirkungen der Anreizstrukturen, unterschiedlich marktnahe Nutzergruppen oder eine unterschiedlich gesunde Vermittlerbranche hinweisen. Frauen erlebten öfter als Männer, dass die privaten Vermittler ihnen geringe Marktchancen einräumten (vgl. Abb. 4.4-7).

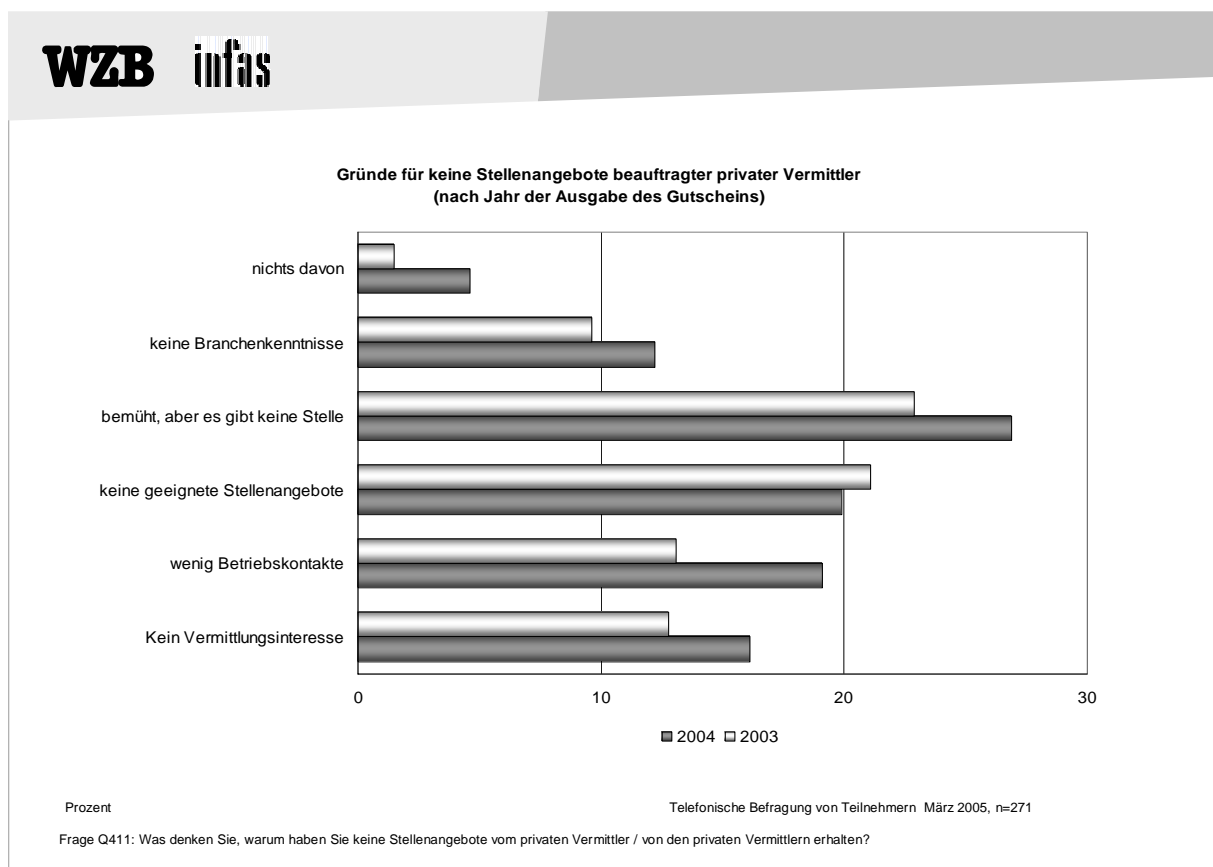
Abbildung 4.4-7: Gründe für Nichtbeauftragung privater Vermittler durch Besitzer von Vermittlungsgutscheinen (nach Geschlecht)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Unter den Arbeitslosen, die private Vermittler mit der Stellensuche beauftragt hatten, gaben rund 45 % an, kein ernsthaftes Stellenangebot erhalten zu haben. Die von den Befragten vermuteten Gründe waren vielfältig (vgl. Abb. 4.4-8).

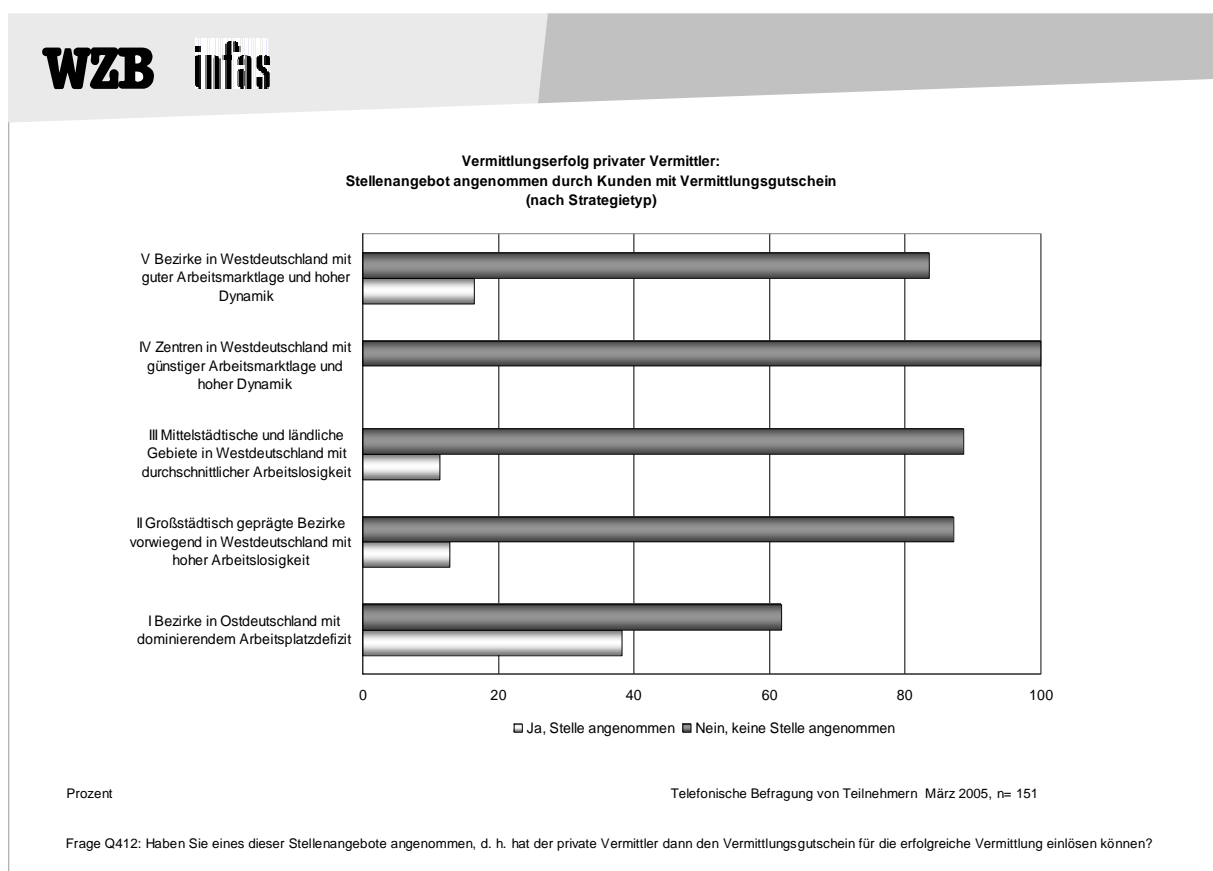
Abbildung 4.4-8: Gründe für keine Stellenangebote beauftragter privater Vermittler (nach Jahr der Ausgabe des Gutscheins)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Von den Arbeitslosen, die private Vermittler mit der Stellensuche beauftragt und auch ernsthafte Stellenangebote erhalten hatten, gaben bei der Befragung knapp 74 % an, die von den Privaten angebotenen Stellen nicht angenommen zu haben. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede nach Regionen erkennen (vgl. Abb. 4.4-9).

Abbildung 4.4-9: Vermittlungserfolg privater Vermittler: Stellenangebot angenommen durch Kunden mit Vermittlungsgutschein (nach Strategietyp)

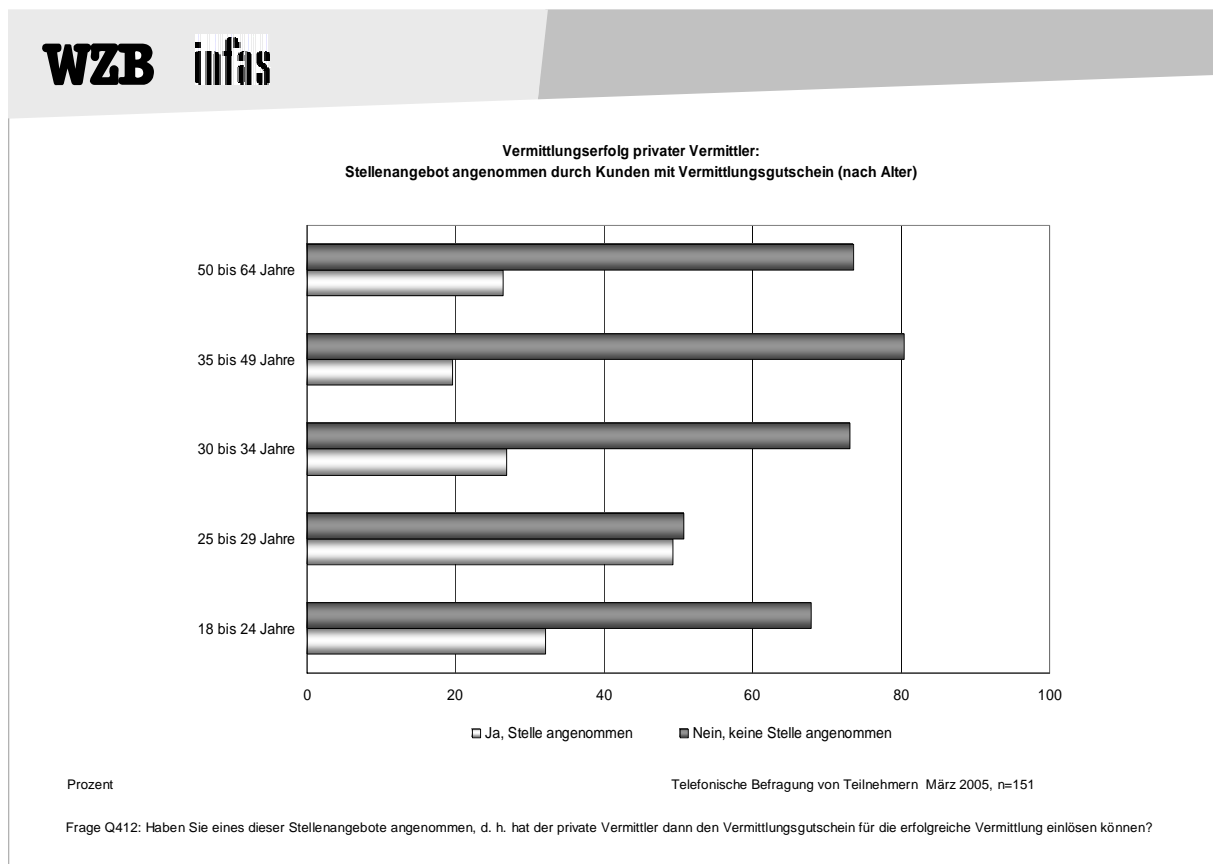


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Von den Befragten, die im Jahre 2004 einen Vermittlungsgutschein erhielten, haben gut 32 % eine von privaten Vermittlern angebotene Stelle angenommen. Bei den Befragten, die den Gutschein 2003 bekamen, waren es hingegen lediglich 18 %. Knapp 78 % der befragten Frauen und 70 % der befragten Männer haben die angebotenen Stellen nicht angenommen.

Deutliche Unterschiede finden sich in den verschiedenen Alterskohorten (vgl. Abb. 4.4-10).

Abbildung 4.4-10: Vermittlungserfolg privater Vermittler: Stellenangebot angenommen durch Kunden mit Vermittlungsgutschein (nach Alter)

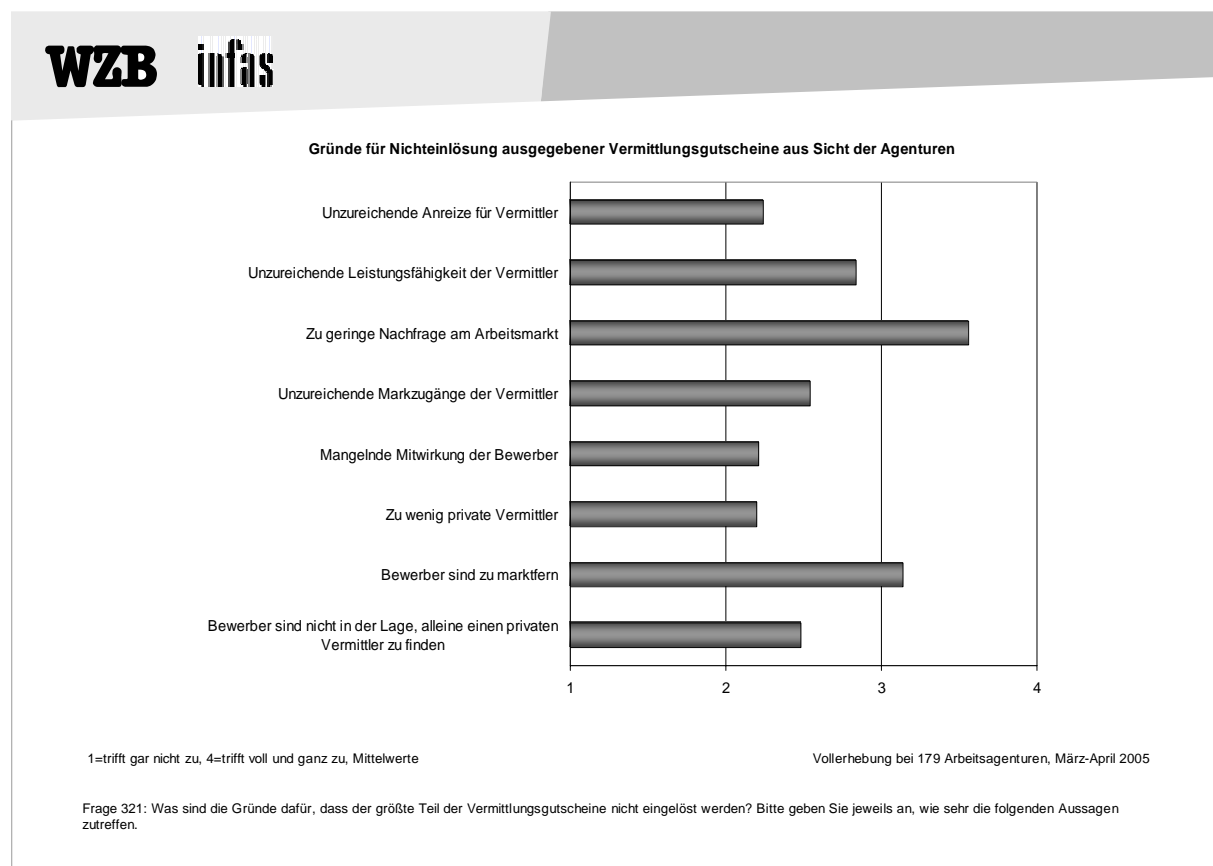


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Als Gründe dafür, dass Gutscheinbesitzer durch private Vermittler angebotene Stellen nicht annahmen, gaben die Befragten u. a. Folgendes an: abgelehnte Bewerbungen; trotz Praktikum Anstellung nicht bekommen; Probleme mit Mobilität; gesundheitlichen Einschränkungen; Kinderbetreuung oder Alter; zu geringe Bezahlung; unseriöse Angebote; zurückgezogene Stellenausschreibung oder ausgeschriebene Stellen intern bereits vergeben; erfolgreiche Selbstsuche sowie Vermittlung durch die Arbeitsagentur.¹⁵⁶

Die in der bundesweiten Agenturbefragung befragten Führungskräfte vermuteten als Gründe für das Nichteinlösen der Vermittlungsgutscheine vor allem die zu geringe Nachfrage am Arbeitsmarkt und die zu große Marktdistanz der Bewerber (Abb. 4.4-11).

Abbildung 4.4-11 Gründe für Nichteinlösung ausgegebener Vermittlungsgutscheine aus Sicht der Agenturen

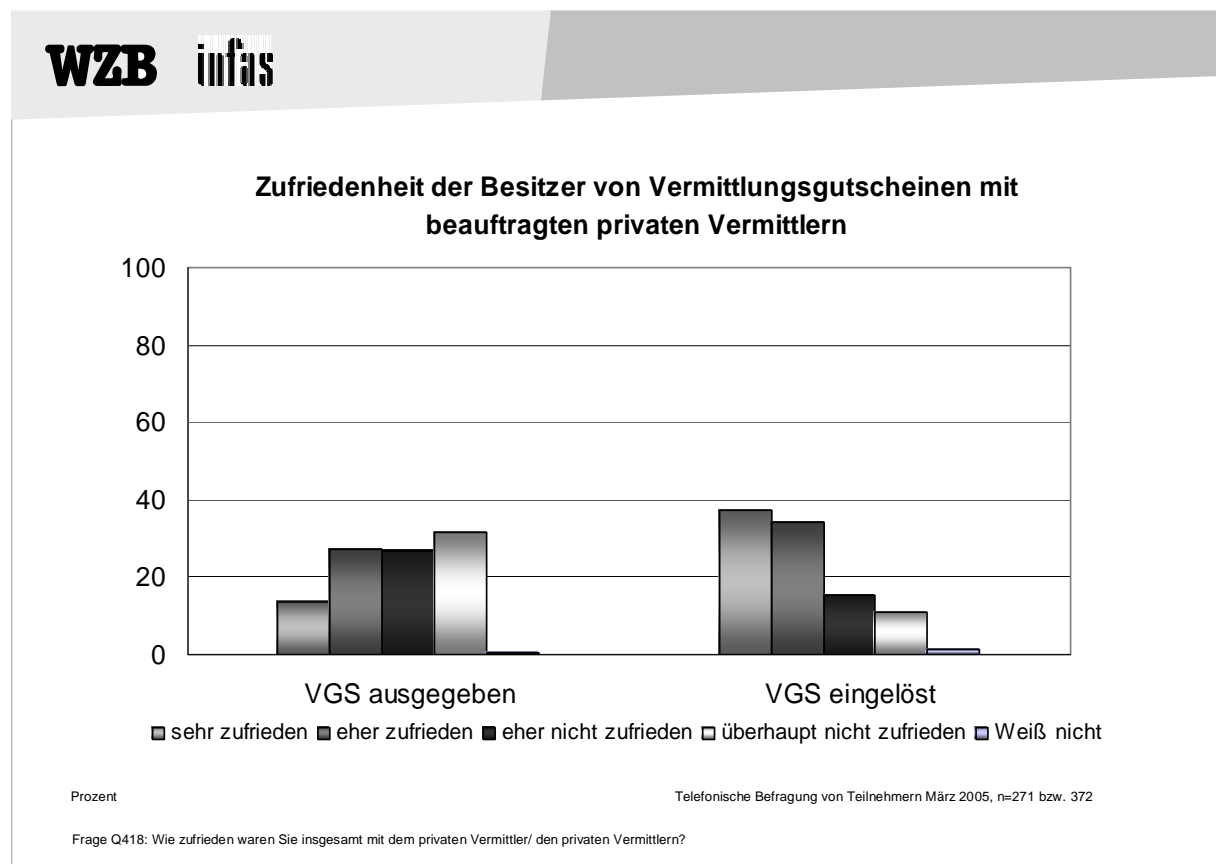


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

¹⁵⁶ Da die entsprechende Frage in der Teilnehmerbefragung offen formuliert war, liegen vielfältige Antworten vor, die aber noch nicht systematisch ausgewertet werden konnten. Als explorativer Eindruck von der Vielfalt der Gründe, warum Menschen ihnen angebotene Stellen nicht annehmen, mögen die hier aufgeführten Beispiele genügen. Eine genauere Analyse der Antworten kann erst im nächsten Bericht geliefert werden.

Von den Arbeitssuchenden, die mindestens einen privaten Vermittler mit der Stellensuche beauftragt hatten, äußerten sich in der Teilnehmerbefragung 41 % sehr zufrieden bis eher zufrieden, 31,5 % waren überhaupt nicht zufrieden, knapp 27 % eher nicht zufrieden. Die Zufriedenheit war in Ostdeutschland mit rund 46 % ausgeprägter als in Westdeutschland mit gut 32 %. Befragte mit Fach- und Hochschulabschlüssen äußerten sich weniger zufrieden mit den privaten Vermittlern als Absolventen beruflicher Ausbildungen. Die Zufriedenheit der befragten Nutzer des Gutscheins hat sich vom Nutzungszeitraum 2003 auf 2004 erhöht; völlige Unzufriedenheit sank von gut 42 % auf gut 24 %. Sowohl in Bezug auf das Eingehen auf Fragen und Wünsche der Gutscheinbesitzer als auch in Bezug auf ihr Urteil über die Kompetenz privater Vermittler verbesserten sich die Befragungswerte im Jahre 2004. Von denen, die den Gutschein im Jahre 2004 nutzten, gaben gut 55 % an, sie würden den/die privaten Vermittler mindestens weitgehend weiterempfehlen. Die Zufriedenheitswerte unterscheiden sich stark danach, ob die Gutscheinbesitzer über die beauftragten privaten Vermittler eine neue Arbeit fanden.

Abbildung 4.4-12: Zufriedenheit der Besitzer von Vermittlungsgutscheinen mit beauftragten privaten Vermittlern



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Rund 70 % der befragten Empfänger eines Vermittlungsgutscheins gaben an, auch während der Gültigkeit des Gutscheins Kontakt zur Arbeitsagentur gehabt zu haben. Der Kontakt zur Agentur ist in Westdeutschland offensichtlich intensiver als in Ostdeutschland.

Der Umgang der Agenturen mit den Arbeitsuchenden scheint sich zu verändern, sobald Arbeitsuchende den Vermittlungsgutschein eingefordert haben:

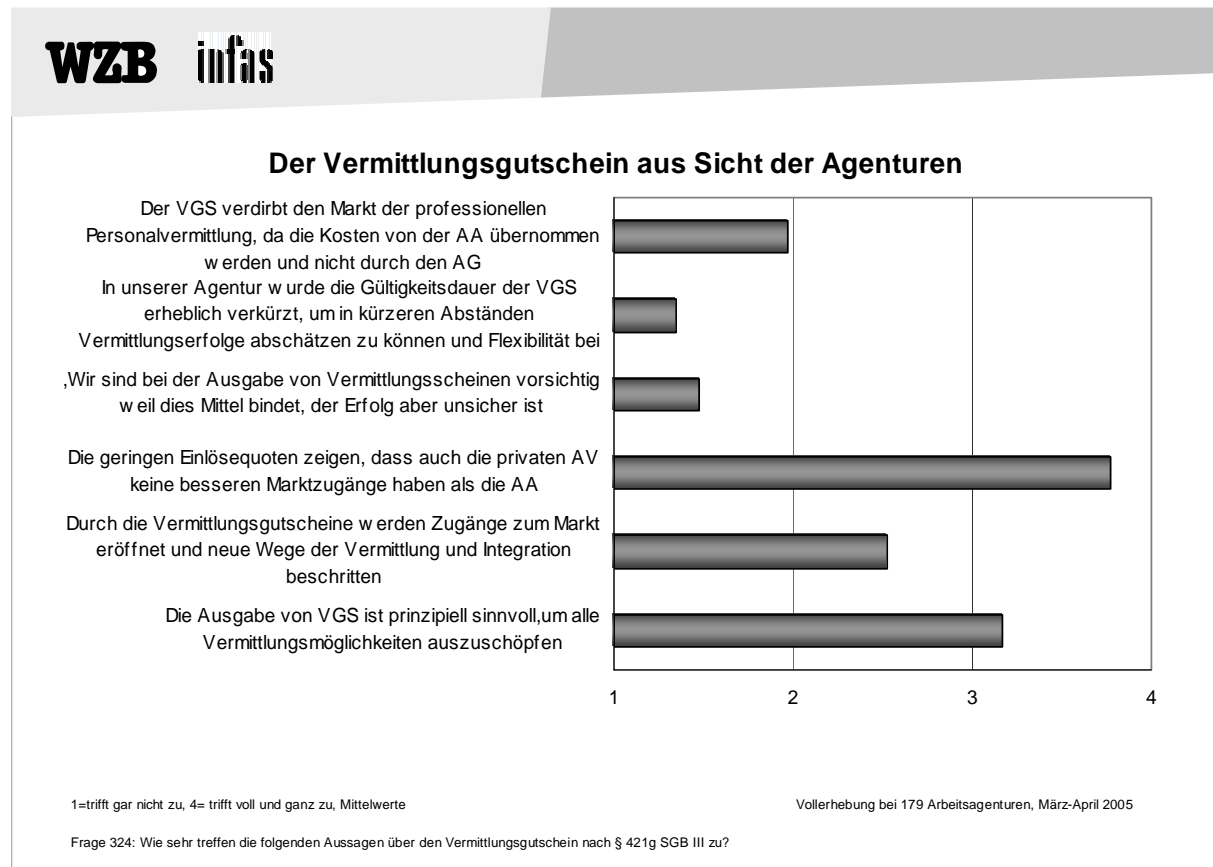
„Sobald ein Arbeitsloser einen Vermittlungsgutschein beantragt, gilt er der Agentur als besonders aktiv und vermittelbar. Dann wird er mit Vermittlungsvorschlägen zugeschüttet. Freie Stellenangebote aus den üblichen Quellen sind so für den Privaten im Grunde nicht nutzbar, weil die Agentur im Fall der Vermittlung auf eine solche Stelle immer sagt, sie habe den Vermittlungsvorschlag zuerst an den Arbeitslosen geliefert und deshalb sei die Vermittlung durch Vorschlag der Agentur erfolgt. Deshalb funktioniert der Gutschein nicht.“ (Dritter, überregional)

Auch die Agenturen verwiesen darauf, dass sie die Besitzer eines Vermittlungsgutscheins nicht aus ihren Vermittlungsbemühungen ausschließen. Diese Doppelbetreuung ist einerseits für die betreuten Kunden von Vorteil, da es ihre Vermittlungschancen erhöht. Andererseits führt sie auch zu Abrechnungsproblemen und Konkurrenzsituationen, wenn Agentur und Private versuchen, auf dieselben Stellenangebote zu vermitteln.

4.4.1.6 Der Vermittlungsgutschein aus Sicht der Agenturen

Die während der Fallstudien befragten Experten der Agenturen äußerten sich relativ skeptisch zum Vermittlungsgutschein. Wenn sie ein Potenzial für seinen Einsatz sahen, dann vorzugsweise gezielt für Teilarbeitsmärkte und Zielgruppen, für die ihre Agentur wenig Marktanteile hat, für Marktkunden in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit und für qualifizierte Langzeitarbeitslose, denen die Agentur keine Angebote unterbreiten konnte.

In der bundesweiten Agenturbefragung äußerten sich die befragten Führungskräfte vor allem bezüglich der Erfolge der privaten Vermittler eher skeptisch, meinten aber durchaus, der Gutschein könnte eine sinnvolle Ergänzung zur Tätigkeit der Vermittlung über die Agenturen sein (vgl. Abb. 4.4-13).

Abbildung 4.4-13: Der Vermittlungsgutschein aus Sicht der Agenturen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

4.4.2 Fazit: Bewertung des Instruments Vermittlungsgutschein

Die Umsetzung privater Arbeitsvermittlung über den Vermittlungsgutschein birgt verschiedene strukturelle Probleme. Unabhängig von der Strategie, die die Agenturen für Arbeit bei der Ausgabe verfolgen, gelingt eine nachhaltige Arbeitsvermittlung nur dann, wenn die Arbeitsuchenden geeignete private Vermittler finden, zwischen privaten Vermittlern und Arbeitsuchenden Beauftragungen zustande kommen, die Vermittler angemessene Stellenangebote unterbreiten können, die Arbeitsuchenden sich darauf bewerben und auch den Zuschlag für diese Stellen erhalten.

Ein zentrales Problem ist der Informationsmangel über geeignete Vermittler. Die fehlende Lizenzierung bzw. Zertifizierung der Branche und das Beratungsverbot der Agenturen führen dazu, dass gerade die weniger kompetenten Arbeitslosen große Schwierigkeiten haben, geeignete Vermittler zu finden. Selbst wenn sie seriöse Vermittler gefunden haben, heißt das noch nicht, dass diese auch bereit sind, für sie zu arbeiten.

Für gut qualifizierte, medienkompetente und motivierte Arbeitsuchende in Branchen, in denen Bewegung am Markt zu verzeichnen ist, ist der Vermittlungsgutschein tendenziell ein individuell wirksames Instrument. Ob die Vermittlung mit dem Gutschein schneller und nachhaltiger erfolgt als ohne den Einsatz des Vermittlungsgutscheins, muss die Wirkungsanalyse zeigen.

Mehrfach benachteiligte Arbeitslose ohne ausreichende Kompetenz zur Suche nach geeigneten Vermittlern können relativ schnell an unseriöse Anbieter geraten, insbesondere dann, wenn die Agenturen Angebote privater Vermittler als Stellenangebote von Arbeitgebern behandeln und Vermittlungsvorschläge mit Rechtsfolgenbelehrung ausgeben. Wenn die Privaten dann Druck auf die Arbeitsuchenden ausüben und angesichts verschärfter Zumutbarkeitsregelungen mit Meldungen wegen Arbeitsunwilligkeit bei der Agentur drohen, haben die schwarzen Schafe der Branche leichtes Spiel mit den Schwächsten unter den Arbeitsuchenden.

Die vom Gesetzgeber angemahnten Qualitätsstandards der Branche fehlen bis heute insofern, als die auf freiwilliger Basis vereinbarten Mindeststandards weder ausreichend transparent kommuniziert werden noch als qualitativ ausreichend bewertet werden können. Hier sollte der Gesetzgeber die Branche stärker in die Pflicht nehmen, denn die bisherige gesetzliche Regelung reicht nicht aus, um bessere und transparentere Qualitätsstandards einzufordern und durchzusetzen. Zugleich ist aber die Branche gefordert, aktive Schritte für bessere Standards und deren höhere Transparenz einzuleiten.

Es fehlt ein zentrales Tool zur Beobachtung der Entwicklungen am Markt, das es auch den einzelnen Agenturen ermöglichen würde, die Aktivitäten der privaten Anbieter besser zu bewerten. Angesichts fehlender Daten zu den privaten Vermittlern muss auch die Evaluation des Vermittlungsgutscheins weitestgehend auf die Prozesse in der Agentur, die Urteile der Gutscheinbesitzer und die Wirkungsanalyse beschränkt bleiben.

Ein weiteres strukturelles Problem des Instruments besteht in der Konkurrenz zwischen den Vermittlern in der Agentur, die den Gutschein ausstellen und die Anrechenbarkeit der Vermittlungsleistung der Privaten prüfen, und den privaten Vermittlern. Angesichts der offensichtlichen Interessengegensätze müssen Arbeitsuchende den Gutschein kennen und aktiv einfordern, wenn er, um gute Vermittlungschancen zu haben, in einem Stadium genutzt werden soll, in dem noch ausreichend Marktnähe besteht. Nicht alle Arbeitslosen dürften diese Anforderung erfüllen.

Die Neuregelungen zum Januar 2005 zielen auf schnellere und nachhaltigere Vermittlung. Die Verschiebung der Nachweispflicht für die erste Rate des Gutscheins vom Tag des Arbeitsvertrages auf einen Zeitpunkt sechs Wochen nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ist in der Tendenz sinnvoll, weil sie dem Missbrauch

des Instruments vorbeugt. Der nun gewählte Zeitpunkt garantiert der Agentur, dass die Einlösung des Gutscheins sehr effizient ist, da die 1.000 Euro der ersten Rate nun durch die Ersparnis von sechs Wochen Arbeitslosengeld in etwa gegenfinanziert sind.

Es ist allerdings zu fragen, ob gerade private Vermittler ohne große finanzielle Rücklagen einen derart langen Zeitraum bis zum Nachweis wirtschaftlich verkraften. Erschwerend kommt für die privaten Vermittler hinzu, dass sie nach der erfolgreichen Vermittlung keinen Einfluss auf die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses nehmen können. Wenn Beschäftigte innerhalb der ersten Wochen von sich aus kündigen oder gekündigt werden, erhält der Vermittler für seine Aufwendungen keine Entschädigung aus dem Gutschein, selbst wenn der Fehler nicht bei ihm liegt.

Die Verkürzung des Zeitraums bis zur Anspruchsberechtigung auf den Vermittlungsgutschein scheint ebenfalls sinnvoll, wenn man davon ausgeht, dass sich der Gutschein vor allem bei marktnahen Bewerbern bewährt. Ihre Vermittlung könnte, wenn sie nur mit dem Gutschein gelingt, durch seinen früheren Einsatz beschleunigt werden. Ob dies gelingt, kann nur eine Wirkungsanalyse nachweisen.

Die Vereinheitlichung des Wertes des Gutscheins auf 2.000 Euro unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit, den Vermittlungshemmnissen oder der Berufsgruppe reduziert zumindest Verwaltungsaufwand und Fehlerquellen. Sie verringert aber auch den Anreiz für private Vermittler, schwieriger vermittelbare Langzeitarbeitslose als Kunden anzunehmen.

Mit dem Vermittlungsgutschein soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Marktzugang zu Vermittlungsdienstleistungen erleichtert, Bürokratie abgebaut und die Kontrolle der Bundesagentur für Arbeit über die private Arbeitsvermittlung abgeschafft bzw. an die Gewerbeämter verlagert werden. Die Bundesagentur für Arbeit soll auch über den Gutschein stärker im Wettbewerb mit privaten Vermittlern agieren. Die erfolgsabhängige Vergütung und die Konkurrenz privater Vermittler untereinander und mit der Bundesanstalt für Arbeit sollen mittelfristig dafür sorgen, dass nur seriös arbeitende und an den Interessen der Arbeitsuchenden orientierte Vermittler sich am Markt durchsetzen.

Der Marktzugang für kleine private Vermittler wurde – den Erkenntnissen der Implementationsanalyse zufolge – erleichtert, allerdings auch für jene, die nicht seriös arbeiten und nicht an den Interessen der Arbeitsuchenden orientiert sind. Die angeordneten Qualitätsstandards fehlen bzw. wirken noch nicht wie beabsichtigt. Die Bundesagentur hat keine Kontrolle mehr über die privaten Arbeitsvermittler. Das wirkt sich ohne eine Qualitätszertifizierung eher nachteilig aus, weil über den Markt der privaten Vermittler kaum Informationen zur Verfügung stehen, so dass es den

Arbeitsuchenden an Hilfestellung bei der Suche nach geeigneten Vermittlern mangelt und jede Fortentwicklung des Instruments mit großen Unsicherheiten belastet.

Von den befragten Experten in den Agenturen wurde, wenn sie denn ein Potenzial für den Einsatz des Gutscheins sahen, vorgeschlagen, ihn vorzugsweise gezielt für Teilarbeitsmärkte und Zielgruppen einzusetzen, für die ihre Agentur wenig Marktanteile hat, für Marktkunden in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit und für qualifizierte Langzeitarbeitslose, denen die Agentur keine Angebote unterbreiten konnte. In diesem Sinne scheint uns der Gutschein unter der Voraussetzung funktionierenden Qualitätsmanagements, z. B. über Zertifizierung oder Lizenzierung, eine sinnvolle Ergänzung der Stellensuche alternativ zu Bundesagentur für Arbeit. Ohne transparente Qualitätsstandards und mit dem Beratungsverbot der Agenturen krankt das Instrument an hohen Informationsdefiziten über den Markt der Vermittler. Insgesamt kann auch der Vermittlungsgutschein nur in größerem Umfang als bisher funktionieren, wenn es ausreichend Stellen gibt und wenn die privaten Vermittler das grundsätzliche Matchingproblem besser und schneller lösen als die Arbeitsagenturen.

4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.5.1 Zusammenfassung

Ziel dieses Kapitels war eine Bestandaufnahme der Implementationsprozesse, die mit den Instrumenten Personal-Service-Agentur nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III verbunden sind. Bei allen vier Instrumenten werden private Anbieter an der Arbeitsvermittlung und damit an einer Kernaufgabe der Bundesagentur für Arbeit beteiligt.

Die Grundarchitektur ebenso wie die Umsetzungsprozesse sind im Detail sehr heterogen: Die Personal-Service-Agentur ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit. Nach § 37 SGB III werden private Personaldienstleister mit Teilaufgaben oder mit der gesamten Vermittlung einzelner Arbeitsuchender beauftragt. Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III richten sich an eine Gruppe Arbeitsuchender, die durch einen innovativen Maßnahmezuschnitt in dauerhafte Beschäftigung integriert werden soll. Mit einem Vermittlungsgutschein schließlich erhalten Arbeitsuchende die Möglichkeit, selbst am freien Markt der Personaldienstleister eine geeignete Unterstützung zu suchen.

Die quantitative Bedeutung aller vier Instrumente ist für das Jahr 2004 gering. Im Gesamtdurchschnitt betrug im Jahre 2004 der Anteil von PSA-Beschäftigten am Bestand an Arbeitslosen ca. 0,6 %. Insgesamt waren für das Jahr 2004 immerhin knapp

58.000 Eintritte in PSA zu verzeichnen. Gemessen am Bestand wurden im Jahre 2004 nach § 37 SGB III im Bundesdurchschnitt 7 % der Arbeitslosen an einen Dritten überwiesen, entweder zur Vermittlung durch den Dritten oder zur Aktivierung im Rahmen der Beauftragung mit Teilaufgaben.

In den Fallstudien wurde deutlich, dass die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III von den Agenturen sehr unterschiedlich genutzt wurde. Einige Fallagenturen hatten im Jahre 2004 deutlich mehr Arbeitslose zu Vermittlungsunterstützung an Dritte überwiesen.

Im Jahre 2004 wurden knapp 20.000 Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen durch Träger nach § 421i SGB III verzeichnet. Auch hier schwankt die Nutzung zwischen den Agenturen erheblich. In den Fallstudien war einerseits eine Nutzung des Instruments für bis zu 9 % des Bestandes an Arbeitslosen zu verzeichnen, andererseits haben bundesweit insgesamt 39 Agenturen das Instrument im Jahre 2004 gar nicht genutzt.

Gemessen am Bestand wurden 2004 pro Quartal an knapp 10 % aller berechtigten Arbeitslosen bundesweit Vermittlungsgutscheine ausgegeben, davon mit 54.221 aber nur ein Bruchteil eingelöst; das entspricht einer Quote, die pro Quartal durchschnittlich unter 10 % liegt.

Die Prozessanalyse für die Instrumente wurde zweigeteilt: Zunächst wurden die Einkaufs- und Umsetzungsprozesse für die Instrumente Personal-Service-Agentur nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III mit Hilfe der Kategorien des Kontraktmanagements analysiert und anschließend der Ausgabe- und Einlösungsprozess für Vermittlungsgutscheine einer eigenen Untersuchung unterzogen.

Bei den erstgenannten Instrumenten handelt es sich um eine Vertragsbeziehung zwischen Bundesagentur für Arbeit und privaten Anbietern, die in der theoretischen Literatur auch als Prinzipal-Agent-Beziehung charakterisiert wird. Wie es der Bundesagentur für Arbeit gelingt, die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und die Leistungen des privaten Anbieters möglichst gut sind, war daher eine Kernfrage unserer Betrachtung.

In der anschließenden Prozessanalyse zum Vermittlungsgutschein wurde Hinweisen nachgegangen, die zur Erklärung der niedrigen Einlösungsquote beitragen können. An den zentralen Themen Zugangswege zu privaten Vermittlern, Anreizgestaltung des Gutscheins sowie Qualität und Matchingstrategien der privaten Vermittler wurde das Potenzial des Instrumentes diskutiert.

Wir haben für die Prozessanalyse zu allen Instrumenten sowohl auf Ergebnisse der Fallstudien in zehn Agenturbezirken als auch auf die der bundesweiten Agenturbefragung sowie der Teilnehmer/innenbefragung im Rahmen der Wirkungsanalyse zurückgreifen können. Bemerkenswert ist eine hohe Übereinstimmung zwischen Aussagen in den Fallstudien und den bundesweiten Erhebungen.

Im Folgenden fassen wir unsere Erkenntnisse aus der Implementationsanalyse zu ersten Schlussfolgerungen zusammen. Wir beziehen uns dabei zunächst auf die oben eingeführten Kategorien des Kontraktmanagements, dann auf die Gesamtziele, die mit der Reform der Bundesagentur für Arbeit verbunden werden, und schließlich auf die jeweiligen Zielsetzungen, die vom Gesetzgeber mit der Einführung der Instrumente formuliert wurden. Vorab sei erwähnt, dass wir aus der laufenden Forschungsarbeit berichten und so auch die Schlussfolgerungen in diesem Zwischenbericht als vorläufig einzustufen sind.

4.5.2 Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an Kategorien des Kontraktmanagements

Mit den Kategorien des Kontraktmanagements wird nach einer ausgewogenen Balance zwischen *Transaktionskosten* auf der einen Seite und dem mit einer Auslagerung von Aufgaben verbundenen Mehrwert auf der anderen Seite gefragt. In einem ersten groben Fazit muss man für die hier aus dieser Perspektive untersuchten Instrumente für den Untersuchungszeitraum 2003 bis 2004 feststellen, dass zentrale Transaktionskostenprobleme ungelöst blieben. Aus Sicht der Beteiligten wie auch des neutralen Beobachters scheinen Aufwand der wettbewerblichen Vergabe und Nutzen der Beauftragungen oftmals in keinem guten Verhältnis zu stehen.

Die Einführung der zentralen Einkaufsorganisation hatte die Reduktion von Kosten, die mit den Ausschreibungsprozessen verbunden sind, zum Ziel. Jedenfalls für das erste Jahr zentralisierter Einkaufsprozesse wurde von den Agenturen eine Entlastung kaum wahrgenommen. Im Gegenteil scheint sich durch die Verlagerung der Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen an die Regionalen Einkaufszentren und dadurch neu entstandene Schnittstellen der Aufwand in den Agenturen zunächst eher erhöht zu haben. Hinzu kommen Aufwendungen, die zum Aufbau einer neuen Zusammenarbeit mit bisher regional nicht vertretenen Anbietern nötig sind.

Ein Teil des sich aus dem wettbewerblichen Vergabeverfahren ergebenden Aufwands im Bereich des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen, vor allem der lange Planungszeitraum, hat in der VOL/A seine Ursache. Es steht nicht im Fokus unserer Evaluation, inwiefern hier Veränderungen sinnvoll und möglich wären. Andere Aspekte, die im Einkaufsprozess durch die Bundesagentur für Arbeit selbst modifi-

zierbar sind, um den Aufwand für die Beauftragung privater Anbieter zu reduzieren, sollten aber geprüft werden. Hierzu zählen Details wie nutzerfreundlichere Verdigungsunterlagen ebenso wie komfortablere Lösungen für den Datentransfer zwischen Arbeitsagentur und Dritten. Die Umsetzung der eingekauften Beauftragungen Dritter ist ebenfalls von der BA selbst zu beeinflussen. In den Fallstudien wurde deutlich, dass gerade bei umfangreichen Beauftragungen mit Teilaufgaben der Vermittlung nach § 37 SGB III für die arbeitnehmerorientierten Vermittler der Arbeitsagenturen hoher Zusatzaufwand entstand, den sie neben ihrer eigentlichen Vermittlungstätigkeit bewältigen müssen: bei der Organisation der Zuweisung von Teilnehmern, bei der Kontrolle der Dritten inklusive der von den Beauftragten vorgelegten Abrechnungen sowie bei der Einarbeitung der Ergebnisse Dritter in die bewerberbezogenen Datenbestände der Agentur für Arbeit. Hier sehen wir einen zentralen Bereich für die Reduktion von Transaktionskosten, zumal die Vermittlerinnen und Vermittler der Agenturen mit ihrer eigentlichen Kernaufgabe ja in direkter Konkurrenz zu den privaten Vermittlern stehen und somit Rollenkonflikte angelegt sind.

Insbesondere für das erste Jahr der Personal-Service-Agentur sowie wie für die ersten zentralen Ausschreibungen nach § 37 SGB III gilt, dass die Anreizstrukturen „moral hazard“ oftmals nicht haben verhindern konnten. Für Anbieter gab es zahlreiche Möglichkeiten, auch schlechte Leistung vergütet zu bekommen. Diesen Problemen wurde aber mit den neuen Ausschreibungen begegnet. Erste positivere Urteile der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im zweiten Jahr des zentralisierten Einkaufs deuten zudem generell darauf hin, dass es sich bei vielen Problemen im ersten Jahr um Anlaufschwierigkeiten gehandelt hat. Wir haben im zweiten Jahr des Forschungsprojekts die Möglichkeit, den weiteren Verlauf zu begleiten.

Mit der zweiten Ausschreibungswelle in der zentralisierten Einkaufsstruktur ist bundesweit eine zunehmende Orientierung hin zu stärkerer *Erfolgsvergütung* bei der Vergabe von Vermittlungsaufträgen zu erkennen. Damit wird (noch) mehr Risiko an die privaten Anbieter übertragen. Aus Perspektive der Arbeitsagenturen ist dies nach unseren Erkenntnissen aus den Fallstudien zum einen eine Reaktion auf Erfahrungen mit schlechter Qualität der privaten Dienstleistung; zum anderen wird es mit der Absicht begründet, die Dritten zu einem früheren Stadium der Arbeitslosigkeit als bisher in den Vermittlungsprozess einzubeziehen.

Was aus Sicht der Bundesagentur und der Arbeitsagenturen zunächst eine Strategie zur Reduktion von laufenden Kosten sein kann, hat aller Voraussicht nach aber auch Auswirkungen auf die *Zielgruppenorientierung* der privaten Anbieter. Eine qualitativ hochwertige Dienstleistung für marktferne Kunden ist schon aus wirtschaftlichen Gründen für einen Anbieter ohne Aufwandsvergütung kaum zu leisten. In der Folge wird voraussichtlich ein „Creaming“ auch innerhalb einer definierten Zielgruppe stattfinden: Die Anbieter kümmern sich überwiegend, wenn nicht ausschließlich, um diejenigen Arbeitsuchenden, bei denen die größte Vermittlungschance besteht. Ver-

gleicht man diese Tendenz mit der in Kapitel 2.5 beschriebenen Konzentration der hausinternen Vermittlungsphilosophie der BA auf Beratungs- (und Markt-)kunden, dann zeigt sich eine doppelte Problematik der Ausgrenzung von Betreuungskunden aus dem Leistungsspektrum der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Ein weiteres *Anreizproblem* besteht in der jetzigen Grundarchitektur des Vergabepinzips, nach der eine gute Gesamtleistung des privaten Anbieters nicht belohnt wird. Mit Auslaufen eines Vertrages haben beauftragte Dritte für eine Folgeausschreibung über die gleiche Leistung wieder dieselben Wettbewerbsbedingungen wie alle anderen Marktteilnehmer, auch wenn sie die vorgegebenen Eingliederungserwartungen der Agenturen erfüllt oder übererfüllt haben und die Agentur für Arbeit die Zusammenarbeit gerne fortsetzen würde. Für die Personal-Service-Agentur war vertraglich eine Verlängerungsoption vorgesehen. Als Ende 2004 Verhandlungen um die Vertragsverlängerung angestanden hätten, wurden die Arbeitsagenturen aber von der Zentrale aufgefordert, keine alten Verträge zu verlängern, da man über eine zentrale Neuausschreibung der PSA neue Vertragsbedingungen einführen wollte. Insbesondere bei einer infrastrukturell so aufwändigen Leistung wie der Personal-Service-Agentur, aber auch für andere Vermittlungsdienstleistungen, würde eine Verlängerungsoption bei Verträgen den Anreiz zu guter Leistung im der laufenden Beauftragung stärken und Transaktionskosten weiter reduzieren helfen.

4.5.3 Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an Reformzielen der Bundesagentur für Arbeit

Auch wenn eine zunehmende Professionalisierung der Ausschreibungen durch die REZ zu beobachten ist und damit mit der Zeit prozessuale Effizienzgewinne im Bereich des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen auch für die Agenturen zu erwarten sind, steht die derzeitige Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen BA-Zentrale, Regionalen Einkaufszentren und lokaler Agentur für Arbeit im Konflikt mit Kernzielen der Gesamtreform, so der Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz und Ergebnisverantwortung. Die uns in den Fallstudien beschriebenen Prozesse wirken so, dass den Entscheidungsträgern vor Ort nicht mehr, sondern weniger Kompetenzen zugestanden werden. Obwohl die regionalen Einkaufszentren die Entscheidung fällen, welche Anbieter mit Arbeitsmarktdienstleistungen in einem konkreten Agenturbezirk beauftragt werden, liegt die Ergebnisverantwortung auch für die Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen doch bei den Agenturen vor Ort und nicht bei den Regionalen Einkaufszentren. Gleichzeitig erhöht sich durch das eingeführte verstärkte Controlling der Ergebnisdruck auf die Agenturen.

Will man die dezentrale Verantwortung stärken, sind hier Neujustierungen anzuraten. Im Detail spielen dabei (zu) lange Planungszeiträume für diese eigentlich als hoch-

flexibel konzipierten Instrumente und zentrale Vorgaben zu Umfang der Nutzung der Instrumente ebenso eine Rolle wie die zum Teil noch nicht ausgereifte Kommunikation zwischen Mitarbeitern der Regionalen Einkaufszentren und der Agenturen.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang etwa, inwiefern eine Flexibilisierung der sog. 25-75-Regelung bei der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III sinnvoll ist. Derzeit ist es einer Agentur möglich, 25 %¹⁵⁷ aller Dienstleistungen nach § 37 SGB III außerhalb des Produktkatalogs bei den Regionalen Einkaufszentren zu bestellen.¹⁵⁸ Damit ist der flexible Teil daran gebunden, dass auch standardisierte Leistungen in entsprechendem Umfang von 75 % eingekauft werden. Eine weniger starke Mengenreglementierung wäre eine Möglichkeit dafür, spezifische, vor Ort erfolgreiche Vermittlungsansätze auszuweiten. Dies würde den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger vor Ort stärken und ihr Engagement bei der Kooperation mit privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen fördern.

Ein zentrales Ziel der Reform der BA ist zudem die Steigerung der Dienstleistungsqualität. Im Falle von privaten Vermittlungsdienstleistungen hängt diese Qualität von der Kontinuität von Kooperationsbeziehungen zwischen privaten Vermittlern und Arbeitgebern ab. Eine längere Dauer von Aufträgen mit der Option, bei Erfolg einen Vertrag zu verlängern, wäre also auch aus dieser Perspektive zielführend.

4.5.4 Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen – gemessen an den instrumentenspezifischen Zielen des Gesetzgebers

Im Folgenden diskutieren wir einige Einzelaspekte, die sich aus der Gesetzgebung zu den vier untersuchten Instrumenten herleiten. Dabei konzentrieren wir uns auf die Themen, die mit der Umsetzung im Zusammenhang stehen, sowie auf qualitativ formulierte Anliegen, die neben dem übergreifenden Ziel der Integration von Arbeitsuchenden in Arbeit betont wurden. Die Bewertung der Integrationseffekte dagegen bleibt der Wirkungsanalyse vorbehalten (Kapitel 5).

¹⁵⁷ Die Angaben, worauf sich diese Prozentwerte tatsächlich beziehen, waren überdies uneinheitlich. Es ist letztlich nicht klar, ob es sich hier um Teilnehmerplätze, Geld oder Maßnahmen handelt.

¹⁵⁸ Ausgeschrieben und vergeben wird auch dieser flexible Teil von den REZ. Hier keine Parallelstrukturen aufzubauen scheint aber auch nach Aussagen von Experten vor Ort sinnvoll.

Personal-Service-Agentur

Ziel des Gesetzgebers zur Personal-Service-Agentur war es, Zeitarbeit systematisch zur Integration von Arbeitsuchenden in den ersten Arbeitsmarkt zu nutzen. Anbieter wie Verbände der Zeitarbeit wurden aufgefordert, dieses Instrument zu unterstützen. Neben den weithin bekannten Stimmen zu Problemen in der Anfangsphase sowie der im Vergleich zur Ausgangserwartung der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) geringen quantitativen Bedeutung haben wir im Rahmen der Fallstudien durchaus auch erfolgreich arbeitende Personal-Service-Agenturen kennen gelernt. Grob vereinfacht lassen sich diese erfolgreichen Anbieter als zwei Typen charakterisieren: erstens solche, die bereits vorher Erfahrung in der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesammelt haben und damit sowohl mit den Besonderheiten der Zielgruppen vertraut sind als auch auf ein Kundennetzwerk zurückgreifen können, und zweitens Anbieter der gewerblichen Zeitarbeit, die ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung des Instrumentes einbringen können. Einige PSA-Träger dagegen scheinen die Aufgabe der Personal-Service-Agentur falsch eingeschätzt zu haben. Die bundesweit bekannten Fälle von schlechter Leistung bis hin zu missbräuchlicher Nutzung des Instrumentes wurden auch in den Fallagenturen geschildert.

Mit der in diesem Jahr erstmalig zentralisierten Neuausschreibung der Personal-Service-Agenturen werden Anreizstrukturen verändert: Die Aufwandspauschale wird einheitlich auf monatlich 500 Euro für die ersten sechs Monate Beschäftigung in der PSA festgelegt; die Vermittlungsprämie wird per Ausschreibung im Wettbewerb ermittelt, darf aber 3.500 Euro nicht überschreiten. Im Vergleich zu den Konditionen des Vermittlungsgutscheins und den Beauftragungen nach § 37 SGB III sind dies auf den ersten Blick nach wie vor positivere Anreizstrukturen. Auf den zweiten Blick allerdings entstehen den PSA durch die Arbeitsverträge mit ihren Mitarbeitern nicht unerhebliche Personalkosten, die nur bei einer noch stärkeren Konzentration auf den Verleih auf Kosten der Qualifizierungszeiten gegenzufinanzieren sind. Insbesondere für die gemeinnützig und zielgruppenorientiert arbeitenden Anbieter geht die auf 500 Euro festgelegte Aufwandspauschale mit einem erheblich gestiegenen Risiko einher, die entstehenden Kosten zu decken.¹⁵⁹ Im weiteren Verlauf des Projekts wird zu beobachten sein, inwiefern diese Veränderung der Vertragsbedingungen zu einem verstärkten Creaming durch die PSA-Anbieter führt.

Die neuen, über die zentrale öffentliche Ausschreibung im Sommer 2005 implementierten Vertragskonditionen für Personal-Service-Agenturen sollen die Kosten des Instruments für die Bundesagentur deutlich senken und so der PSA eine Perspektive

¹⁵⁹ Jahn (2004) hat als mittleren Wert der Aufwandspauschale in der Anfangsphase etwas mehr als 1.000 Euro ermittelt.

als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben. Ob die neuen Konditionen die richtigen Anreize gerade für die erfolgreichen PSA-Betreiber setzen, konnte hier noch nicht untersucht werden, da die Ausschreibung während unserer letzten Besuche in den Fallagenturen im Frühjahr 2005 gerade erst angelaufen war. Ersten Reaktionen der PSA-Betreiber zufolge bestehen daran allerdings durchaus Zweifel.

Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III

Die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III ist ein in sich sehr heterogenes Instrument. Es werden hier mehrere Aspekte vereint, die eine unterschiedliche Rollenteilung zwischen Agentur für Arbeit und Dritten beinhalten. So ist die Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben im eigentlichen Sinn eine vermittlungsnaher Dienstleistung, eine ergänzende Serviceleistung zur Entlastung der Agentur für Arbeit. Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung dagegen ist nach ihrem Grundcharakter keine ergänzende, sondern eine alternative Dienstleistung zur Vermittlungsdienstleistung für Arbeitslose durch die Agentur.

Die Ambivalenz zeigt sich in der Umsetzung vor Ort. Bezogen auf die Teilbeauftragungen sind die Arbeitsagenturen Auftraggeber im klassischen Sinn, die Beziehung unterscheidet sich kaum von der etwa bei Bildungsdienstleistungen. Die Beauftragung mit Teilaufgaben hat entsprechend auch inzwischen einen festen Platz im Repertoire der Angebote für Arbeitsuchende. Vor allem die Beauftragung mit Bewerbungs- und Fallmanagement haben in vielen Fällen zu einer besseren Unterstützung der Arbeitsuche beigetragen. Hier bietet zudem die Standardisierung von Leistungen sowohl für die Arbeitsagenturen wie auch für die Anbieter einen Transparenzgewinn.

Im Falle der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung beobachteten wir in vielen Fällen ein konkurrenzorientiertes Rollenverständnis zwischen Vermittlern der Agentur und den privaten Anbietern. Inwiefern es sich hier tatsächlich um eine Konkurrenzbeziehung handeln muss, ist eine grundlegende zu klärende Frage. Zunächst bleibt aber der Befund, dass heute (auch durch aktuelle politische Debatten gefördert) Konkurrenzängste bestehen, die sich auf die positive Entwicklung dieses Instrumentes kontraproduktiv auswirken können. So verfügt die einzelne Vermittlerin bzw. der einzelne Vermittler mit der Zuweisungsentscheidung über einen zentralen Hebel zur Beeinflussung des Erfolgs der Dritten.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs der Arbeitsuchenden auf Betreuung durch einen Dritten wurde gesetzlich zudem die Position der Arbeitsuchenden gestärkt. Im Sinne einer modernen Dienstleistungsorientierung könnte dieser Anspruch weiter gestärkt werden, wenn den Arbeitsuchenden Wahlmöglichkeiten zwischen Anbietern

eingeräumt würden. So könnte auch der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern gefördert werden.

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

Mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III sollte nach dem Willen des Gesetzgebers die Wirkungsorientierung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gesteigert werden. In der großen Tendenz der Aussagen können wir davon ausgehen, dass dies in weiten Teilen gelungen ist. Die Bonus-Malus-Regelung zwingt wie kein anderes Mittel die privaten Vermittlungsdienstleister zum Erfolg, nicht wenige Anbieter haben damit auch leidvolle Erfahrungen gemacht und wegen nicht erreichter Eingliederungsquoten hohe Malus-Rückerstattungen tätigen müssen.

Das Instrument soll in der Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit den „Wettbewerb der Ideen“ zwischen privaten Anbietern fördern und zielt auf innovative Integrationskonzepte für Arbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen. Von einigen Agenturen wurde kritisiert, dass die angebotenen Konzepte der Dritten zu wenige innovative Module enthalten. Von den Dritten wurde dem entgegengehalten, dass die eingereichten Konzepte bereits Ergebnisse guter Praxis seien und die Möglichkeiten verschiedener Regelinstrumente des SGB III mit zusätzlichen Modulen zu stimmigen Gesamtansätzen kombinieren. Zudem wurde auf den Kostendruck durch die Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren verwiesen.

Mit der seit Anfang 2005 zentralisierten Vergabe dürfte nach unseren Beobachtungen der Kostendruck weiter gestiegen sein. Da Innovationen in der Regel aber auch etwas mit Investition zu tun haben, ist die Frage, inwiefern Anbieter gewisse kostenintensivere Leistungen aus Wettbewerbsdruck gar nicht erst anbieten.

Eine Standardisierung der Leistungen würde der Idee des Instrumentes aus unserer Sicht entgegenstehen. Im Rahmen der Bestandsaufnahme in dieser ersten Projektphase haben wir trotz der quantitativ geringen Bedeutung zu diesem Instrument sowohl sehr positive als auch ausgesprochen negative Rückmeldungen aufgenommen, so dass es aus unserer Sicht lohnend ist, uns mit den Besonderheiten des Instruments in der zweiten Projektphase noch einmal eingehender auseinander zu setzen. Betont wurden von den Agenturen beispielsweise die prinzipielle Möglichkeit für Innovationen und die hohe Planungssicherheit. Aus der Perspektive der Anbieter fällt je nach Ausschreibungszuschnitt die Bewertung aufgrund der Risikoverteilung kritischer aus. Auch hier wurde (wie bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III) deutlich, dass die Rollenverteilung zwischen Agenturvermittlern und privaten Anbietern noch nicht abschließend geklärt ist.

Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III

Ein zentrales Ziel bei der Einführung des Vermittlungsgutscheins war die Stärkung des Wettbewerbs in der Arbeitsvermittlung. Nach unseren Befunden sind die Möglichkeiten hierfür in der jetzigen Form des Gutscheins begrenzt. Im Wesentlichen nutzen zwei Gruppen den Gutschein: auf der einen Seite gut ausgebildete „Marktkunden“, die sich hier eine zusätzliche Unterstützung erhoffen; auf der anderen Seite „Betreuungskunden“, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt stark erschwert ist (und denen die Agenturen in der Logik des Kundenzentrums auch geringe Aufmerksamkeit schenken). Aus Sicht der privaten Anbieter ist die Annahme eines Gutscheins von beiden Gruppen mit hohen Risiken verbunden: Die Erstgenannten haben an die künftige Arbeitsstelle hohe, oft unrealistische Vorstellungen, für Letztgenannte ist die Vermittlung aus qualifikatorischen und/oder persönlichen Gründen mit großem Aufwand verbunden. Vergütet wird aber nur der Erfolg; Investitionen in eine nicht erfolgreiche Vermittlung liegen im Risiko des privaten Anbieters.

Die Einführung des Vermittlungsgutscheins wurde geknüpft an den Wegfall der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler mit dem Ziel, Bürokratie abzubauen. Wir haben im Rahmen unserer Untersuchung auf die Ambivalenz dieses Schrittes hingewiesen: Bislang ist es nicht gelungen, alternativ zur bürokratischen Erlaubnispflicht eine Qualitätssicherung zu entwickeln, die Arbeitsuchende vor den „schwarzen Schafen“ der Branche schützt.

Aus unserer Sicht ist die Qualitätsentwicklung in der privaten Arbeitsvermittlung weiter voranzutreiben. Möglicherweise ist dafür auch der Gesetzgeber gefordert. Vorerst sind aber die Verbände in der Pflicht, jedenfalls die von ihnen unterzeichneten Mindeststandards auch verbindlich einzuführen, transparent zu kommunizieren und zu kontrollieren.

Eine ebenfalls an manchen Stellen vorgeschlagene Abschaffung des Vermittlungsgutscheins wäre aus unserer Sicht eine verpasste Chance. So handelt es sich hier um ein Instrument, das der Idee des selbstverantwortlichen aktiven Arbeitsuchenden unter den untersuchten Instrumenten am besten folgt und auch ein Potenzial hat, den Markt der privaten Arbeitsvermittlung insgesamt weiter zu etablieren.

4.5.5 Ausblick

Welche übergreifenden Rückschlüsse zur Aufgabenteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und privaten Anbietern lassen die Ergebnisse der Implementationsanalyse zu?

Auffällig ist die enorme Heterogenität der Einschätzungen zu den untersuchten Instrumenten und auch zur Gesamtstrategie, Dritte an der Arbeitsvermittlung zu beteiligen. Für eine positive Weiterentwicklung sowohl des Marktes der privaten Arbeitsvermittlung als auch einer sinnvollen öffentlich-privaten Arbeitsteilung sind aus unserer Sicht der Gesetzgeber ebenso wie die Bundesagentur für Arbeit gefordert. Derzeit gibt es eine Reihe von Instrumenten mit jeweils sehr heterogenen Rollenverteilungen zwischen Bundesagentur für Arbeit und freiem Markt. In allen Fällen überlässt aber der Gesetzgeber der Bundesagentur für Arbeit die konkrete Ausgestaltung. In einer Zeit, in der die BA bzw. auch die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Erfolg von Dritten als Argument gegen die eigene Leistungsfähigkeit aufnehmen (müssen), scheint dies ein grundlegendes Konstruktionsproblem.

Die Bundesagentur für Arbeit und die einzelnen Agenturen sind zugleich noch stärker gefordert, sich der Frage einer sinnvollen Aufgabenteilung auf einer strategischen Ebene zu stellen. Derzeit werden je nachdem, wie es die Instrumente zulassen, unterschiedliche Zielgruppen an Dritte übergeben; häufig müssen Teilnehmer für bestimmte Maßnahmen noch auf die letzte Sekunde gewonnen werden. Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter empfinden gerade die Besetzung der in Auftrag gegebenen Maßnahmen und Angebote vielfach eher als Belastung denn als tatsächliche Unterstützung. Im Ergebnis entsteht viel Unzufriedenheit, nicht selten verknüpft mit einer gewissen Bestätigung der vorab schon feststehenden Bewertung, dass „die Privaten es ja auch nicht besser können“. Für die BA insgesamt und für jede einzelne Agentur ist konsistent zu klären, welche Stärken im eigenen Haus liegen und an welchen Stellen der Einbezug Dritter tatsächlich entlastend und leistungssteigernd wirkt.

Allerdings hat die Implementationsanalyse auch deutliche Anschauung dafür gegeben, dass privat nicht gleich leistungsfähiger bedeutet. Personalvermittlung ist in Deutschland nach wie vor ein Nischenprodukt, und die positive Entwicklung einer Branche unter diesen Rahmenbedingungen ist schwierig. Dennoch sind die Verbände der Personaldienstleister und möglicherweise auch der Gesetzgeber weiter in der Pflicht, die Qualitätsentwicklung in der privaten Arbeitsvermittlung voranzutreiben. In diesem Zusammenhang kann möglicherweise die Auseinandersetzung mit dem „Starrating“ in der australischen Arbeitsvermittlung Impulse geben. Dieses Zertifizierungsmodell (mit Vergabe einer bestimmten Anzahl Sterne) basiert im Kern darauf, dass in der Vergangenheit erzielte Vermittlungserfolge in den folgenden Bierrunden Berücksichtigung finden.

Wir haben in unserem Forschungsprojekt nun eine Phase der Bestandsaufnahme abgeschlossen und sind dabei auf eine Reihe von Inkonsistenzen und Reibungsverlusten gestoßen. Im zweiten Jahr des Projektes werden wir auf dieser Grundlage die Perspektive umdrehen und fragen: Was sind Beispiele guter Praxis in der Umsetzung der Instrumente, und warum funktionieren sie besser als andere?

Unsere Fallstudienresultate sowie die Daten aus dem CoSachNT-System der Bundesagentur für Arbeit geben zahlreiche Hinweise darauf, welche Einzelmaßnahmen im Bereich Personal-Service-Agenturen, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III erfolgreich waren.

Diese Beispiele werden wir auf erfolgstreibende Faktoren hin analysieren. In der Diskussion und Multiplikation dieser guten Beispiele liegt aus unserer Sicht auch eine Chance für die positive Weiterentwicklung der öffentlich-privaten Kooperation in der Arbeitsvermittlung.

5 Quantitative Wirkungsanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen

5.1 Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag veränderter Vermittlungsaktivitäten für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit. Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung von vier vermittlungsnahen Dienstleistungen:

- Vermittlungsgutscheine (§ 421 g SGB III);
- Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37a, jetzt; § 37 SGB III)
- Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)
- Einschaltung von Personalserviceagenturen (§ 37c SGB III)

Die Wirkungsanalyse hat dabei die folgenden zentralen Fragestellungen zu berücksichtigen (zu den differenzierten Fragestellungen, Messgrößen und Datenquellen siehe Anhang C):

- Inwieweit tragen die vier Vermittlungsinstrumente dazu bei, dass die Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt überhaupt erfolgt?
- Inwieweit erfolgt die Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt früher?
- Ist die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nachhaltig?
- Ist die Vermittlung effektiv und effizient?

Darüber hinaus sollen geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet werden. In den Beschlussfassungen zu den Hartz-Gesetzen III heißt es, dass das Gender Mainstreaming berücksichtigt werden soll (vgl. Deutscher Bundestag 2003a, 2003b). Dies bedeutet, dass nicht nur der allgemeine Erfolg einzelner Maßnahmen und Instrumente Gegenstand der wissenschaftlichen Evaluation ist, sondern auch die Frage beantwortet werden soll, wie Männer und Frauen von den neuen Arbeitsmarktinstrumenten profitieren und inwieweit die unterschiedlichen Situ-

ationen und Interessen von Männern und Frauen in der Umsetzung und am Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.

Ferner sind Selektionen zwischen verschiedenen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme andererseits abzubilden. Insbesondere bei der Teilnahmeheterogenität sind die Erwerbsbiographie, Familienkonstellation und weitere individuelle Merkmale in ihrem Wirkungszusammenhang im Zeitverlauf zu berücksichtigen. Dabei sind Teilnehmerheterogenität und die Maßnahmeheterogenität im Hinblick auf die fünf Strategietypen der BA zu beziehen und zu bewerten.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit der angesprochenen Instrumente der Vermittlung auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern lassen sich nicht durch die ausschließliche Betrachtung der Teilnehmer der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente ermitteln. Die Nettoeffekte auf der Individualebene (Eingliederungschancen) lassen sich nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnen, die ähnliche Merkmale wie die „Treatment-Gruppe“ aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben (Non Treatment Gruppe).

Um die einzelnen Fragestellungen der Wirkungsanalyse valide beantworten zu können, ist es erforderlich, unterschiedliche Analyseverfahren anzuwenden. Diese werden im Folgenden kurz erläutert. Alle Schritte der jeweiligen Verfahren sind im Anhang C ausführlich beschrieben und dokumentiert.

Im Rahmen der Evaluation gilt es zunächst, das Problem zu lösen, das sich aus der kontrafaktischen Situation ergibt: man weiß nicht, wie sich Maßnahmeteilnehmer ohne die Teilnahme entwickelt hätten. Für die Ermittlung des Nettoeffektes ist aber genau diese Information notwendig, da sie mit dem tatsächlichen Ergebnis der Geförderten kontrastiert wird. Für die vorliegenden Fragestellungen wurde deshalb zunächst auf das sog. Matching-Verfahren (vgl. Kap.5.3) zurückgegriffen, was eine geeignete Methode darstellt, um für jeden Teilnehmer auf Basis von Prozessdaten einen geeigneten Nicht-Teilnehmer zu finden.

Matching-Verfahren werden vor allem zur Berechnung von Maßnahmeneffekten auf die mittlere Erwerbsquote der Teilnehmer angewendet. Bei der Wirkungsanalyse der hier zu untersuchenden Instrumente tritt jedoch auf Grund der Datenlage das Problem auf, dass je nach Instrument und Teilnehmerkohorte (z.B. Eintritt in Maßnahme im IV. Quartal 2004) für einen kleineren oder größeren Teil der Teilnehmer die Maßnahme zum Erhebungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist. Damit ist das definierte Erfolgskriterium zu diesem Zeitpunkt rechtszensiert. Würde man diese Beobachtungen allerdings auf Grund der Zensierung bei der Analyse vernachlässigen, bestünde die Gefahr einer verzerrten Schätzung des Maßnahmeneffektes. Dies trifft insbesondere auf Maßnahmen mit längeren Förderdauern, wie etwa bei PSA-Teilnahme

mit 12-monatiger Förderdauer, zu. Da darüber hinaus davon auszugehen ist, dass vorzeitige Beendigungen von Maßnahmen nicht rein zufällig sind, sondern selektiv etwa aufgrund einer vorzeitigen Beschäftigungsaufnahme erfolgen, können bei Vernachlässigung dieses Sachverhalts verzerrte Schätzungen des Maßnahmeerfolgs nicht ausgeschlossen werden.

Neben diesen zeitlichen Zensierungen treten bei der vorliegenden Evaluierung zudem Zensierungen auf Grund konkurrierender Risiken auf (vgl. Anhang C). So ist es für die Ermittlung des reinen, um die Effekte anderer Maßnahmen bereinigten Treatmenteffektes notwendig, bei den Teilnehmern Übergänge in andere Maßnahmen ab dem Zeitpunkt des Übergangs in die andere Maßnahme zu zensieren. Nur so ist es möglich, Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern auch auf das je zu evaluierende Instrument zu beziehen. Andernfalls könnten die Unterschiede auch auf andere im Evaluierungszeitraum durchgeführte Maßnahmen oder die Kombination von Maßnahmen zurückzuführen sein. Ebenfalls erforderlich ist es, Nichtteilnehmer, die zu einem späteren Zeitpunkt während des Evaluierungszeitraums in die zu evaluierende Maßnahme übergehen (und damit zu Teilnehmern werden), ab diesem Übergangszeitpunkt zu zensieren. Andernfalls bestünde die Kontrollgruppe nicht ausschließlich aus Nichtteilnehmern. Diese Zensierungen können nur auf Basis der Befragungsdaten durchgeführt werden, da die notwendigen Informationen in den IEB-Daten nicht vorliegen.

Solche rechtszensierten Beobachtungen können im Rahmen von Verweildauermodellen adäquat berücksichtigt werden, wobei Verweildauer- bzw. Übergangsratenmodelle auch mit dem Matching-Ansatz verknüpft werden können, sodass dessen wesentlicher Vorteil - eine relativ transparente Kontrolle der Selektivität bezüglich beobachteter Merkmale bei weitgehender Vermeidung restriktiver Verteilungsannahmen mit der Möglichkeit der Berücksichtigung rechtszensierter Beobachtungen bei der Wirkungsanalyse - verbunden werden kann. Eine Möglichkeit besteht darin, die Erfolgswahrscheinlichkeit nicht-parametrisch mittels eines Produkt-Limit-Schätzers (Kaplan-Meier-Schätzer), getrennt nach verschiedenen Merkmalen, zu berechnen (vgl. Kap. 5.4.2. und 5.4.3).

Darüber hinaus wird die Wirkung von bestimmten zur Verfügung stehenden Merkmalen auf das Ergebniskriterium unterstellt. Das Risiko, zentrale Wirkungsfaktoren zu übersehen und damit unbeobachtete Heterogenität ins Modell zu bekommen, ist nicht von der Hand zu weisen. Vor allem solche Faktoren, die in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten der BA nicht zugänglich sind, die aber erfahrungsgemäß einen erheblichen Einfluss auf die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben können, wie z. B. Suchverhalten, Möglichkeiten der Kinderbetreuung oder etwa die Ausgestaltung von Maßnahmen und Betreuungsqualität (Hess, Gilberg und Schröder, 1998; Hess, Schröder, Smid und Reis, 2004) lassen sich durch das Matching nicht kontrollieren. Bei den Auswertungen wurde dem geschilderten Prob-

lem dadurch Rechnung getragen, dass zusätzlich zu den reinen Differenzberechnungen auf Basis des Matching-Ansatzes Übergangsratenmodelle – sog. Piecewise Constant Exponential Models mit periodenspezifischen Effekten – unter Einbeziehung von Daten der Zusatzbefragung zur Anwendung gekommen sind (vgl. Kap. 5.4.4; vgl. zu einem ähnlichen Ansatz: Klose und Bender, 2000; Gilberg, Hess und Schröder, 1999).

5.2 Datengrundlage

Um die durch die angesprochenen Vermittlungsinstrumente verursachten Effekte untersuchen und auswerten zu können, ist eine Längsschnittbeobachtung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern erforderlich, die Aufschluss gibt über den Verlauf der Arbeitslosigkeit, die Förderungs- und Eingliederungsmaßnahmen und gegebenenfalls Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Erst die Längsschnittbeobachtung auf der Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonomischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Aktivitäten und Umstände die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche in diesem Sinne keine Wirkung zeigen.

So weit sie für den Geschäftsprozess von Belang sind, werden die Verläufe im Geschäftsprozess in unterschiedlichen Dateien der Bundesagentur für Arbeit dokumentiert. Diese Daten können im Rahmen der Evaluation genutzt werden.¹⁶⁰ In erster Linie stehen die Integrierten Berufsbiografien (IEB), die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), die Beschäftigten-Historik (BeH), die Bewerberangebotsdatei (ASU/BewA) und die Leistungsempfänger-Historik (LEH) zur Verfügung. Diese Daten geben die biographischen Koordinaten der Person wieder. Über Verhaltensweisen der Zielpersonen, Hintergründe, Motive, Einstellungen, Erfahrungen und Bewertungen – und ganz zentral – den aktuellen Verbleib von Akteuren können die verfügbaren Geschäftsdaten überhaupt keine Auskunft geben. Über diese Aspekte kann nur eine Befragung der Betroffenen selber Klarheit schaffen.

¹⁶⁰ Stichproben der Grundgesamtheiten von Teilnehmern und Kontrollgruppen wurden vom IAB zur Verfügung gestellt. Bei den Stichproben aus den Datenbeständen der Bundesagentur für Arbeit handelt es sich um Sozialdaten, für die eine entsprechende datenschutzrechtliche Bewilligung nach § 75 SGB X eingeholt wurde. Es wurde eine vertragliche Datenschutzvereinbarung über die Übermittlung von Sozialdaten mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg getroffen, in der die Datenschutzauflagen geregelt sind. Die Genehmigung durch das BMWA erfolgte am 25. November 2004.

5.2.1 Geschäftsdaten

Für die Zwecke der Evaluation stellt das IAB im Rahmen des Arbeitspaketes 5 Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung:

- *Arbeitsuchendenstatus aus dem Bewerberangebot in coArb (ASU/BewA)*: Aus dieser Datenbank des BA-Data Warehouse können Informationen über Arbeitslosigkeitsepisoden zusammen mit in der BewA enthaltenen Personeninformationen (Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Schulausbildung (grob), Berufsausbildung, gesundheitliche Einschränkungen, Grad der Schwerbehinderung, Wohnort, Arbeitsamt) gewonnen werden. Die Informationen reichen bis 1997.
- *Die Leistungsempfängerhistorik (LEH)* innerhalb der IEB enthält ab 1990 Informationen zu Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen, wobei die wichtigsten Leistungen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld darstellen.
- *Die Beschäftigtenhistorik (BEH)* enthält die Entgeltmeldungen (Jahres- und Abmeldungen), die von den Betrieben über jede sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übermittelt werden müssen.
- *Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG)*: Die MTG enthält grundlegende Informationen zu Maßnahmeteilnahmen in Verbindung mit zentralen Personeninformationen.
- *Integrierte Erwerbs-Biografien (IEB)*: Hierbei handelt es sich um die Kombination von erwerbsbiografischen Episoden aus MTG, BeH, LEH und BewA, verknüpft mit zentralen personenbezogenen Merkmalen. Gegenwärtig sind in der IEB Maßnahmen der MTG von 1/2000 bis 2/2004 erfasst, Daten der ASU/BewA von 1/1997 bis 2/2004 und Informationen aus BeH und LEH von 1990 bis zum aktuellen Rand (bei BeH 2001, bei LEH 12/2003).

Die Zusammenführung der Geschäftsdaten schafft einen für wissenschaftliche Zwecke sehr wertvollen Datensatz. Die unterschiedlichen Ereignisse im Verlauf von Arbeitslosigkeit (Meldezeiten, Maßnahmezeiten, Bezugszeiten, Unterbrechungszeiten) sind dort mit Beginn- und Ende-Datum, oft auch mit Zugangs- bzw. Abgangsgründen versehen, dokumentiert. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, die Daten für die dokumentierten Personen entlang einer biografischen Achse zu sortieren und statistisch auszuwerten. Diese Logik, ursprünglich für Lebensverlaufsstudien entwickelt, hat seine theoretische und praktische Fruchtbarkeit früher bereits im Zusammenhang mit Repräsentativerhebungen bei Arbeitslosen erwiesen (vgl. Hess et al. 2001, Bogai et al. 1994; Hess et al. 2004). Zweifelsohne stellt es einen großen Gewinn dar, dass nun die Geschäftsdaten in der erforderlichen Ereignislogik bei der BA vorliegen und

damit retrospektive Verlaufsbefragungen zum Teil durch „harte“ Geschäftsdaten ersetzt werden können.

Allerdings sind mit den verfügbaren Daten auch Restriktionen verbunden, die eine Befragung von Teilnehmern nicht obsolet machen: Die wichtigste Einschränkung resultiert aus der nicht veränderbaren, unzureichenden Aktualität der Beschäftigtendaten. Aktuelle Beschäftigtendaten sind für die Wirkungsanalyse unabdingbar, weil das Kriterium für die Wirkung die (nachhaltige) Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt bildet. Da nur ein Gesamtzeitraum von zwei Jahren für die Evaluation zur Verfügung steht, kann die Frage nach einer nachhaltigen Erwerbstätigkeit für Abgänger, die ab Herbst 2003 aus Arbeitslosigkeit bzw. einer Maßnahme abgegangen sind, in dem verfügbaren Beobachtungszeitraum durch die Beschäftigtendatei nicht mit hinreichender Genauigkeit beantwortet werden. Die Mehrzahl der zu evaluierenden Instrumente wurde erst zu diesem Zeitpunkt oder danach flächendeckend eingesetzt. Für die Teilnehmer an diesen Maßnahmen liegen in den Geschäftsdaten keine aktuellen Angaben zum Abgang in den allgemeinen Arbeitsmarkt vor.

Über die genannten Gründe hinaus lässt sich in den Datenquellen, aus denen die Eintrittskohorten in die vier Maßnahmen gezogen werden, nicht feststellen, welche der hier zu evaluierenden Maßnahmen bzw. Instrumente bei einer Person (bisher bzw. auch konkurrierend) zum Einsatz gekommen sind oder derzeit zum Einsatz kommen. Dies ist insbesondere für die Ermittlung einer geeigneten Kontrollgruppe über das Matching-Verfahren sowie die ausschließlich auf das Matching-Verfahren bezogenen Auswertungen ein zentrales Problem, das sich grundsätzlich nicht lösen lässt (vgl. Ausführungen zu Matching-Verfahren). Im Gegensatz zu den anderen Evaluationsvorhaben im Rahmen von Arbeitspaket 1 ist die Evaluation daher mit der Aufgabe konfrontiert vor dem eigentlichen Matching, die IEB-Daten des IAB um die zu beobachtenden Instrumente im Längsschnitt zu ergänzen. Ergänzt wird monatsgenau das Ereignis, welches Grundlage der Stichprobenziehung ist. Das Ergebnis ist die Zusammenführung des IEB-Datensatzes der BA mit den Befragungsdaten zu einem umfassenden Gesamt-Längsschnittdatensatz

Eine Reihe von Studien belegt, dass die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit nicht nur von den arbeitsmarktpolitischen Interventionen und der Marktsituation der Agenturen abhängt, sondern auch wesentlich durch das Suchverhalten der Betroffenen sowie ihrer sozio-ökonomischen Situation bedingt ist (vgl. Hess et al. 2001; Gilbert et al. 1999; Hess et al. 2004). Die Intensität der Suche, das Vorhandensein von Vermittlungshemmnissen (z.B. fehlende Kinderbetreuung, Pflegeleistungen, Überschuldung, Familienkontext), aber auch die Tatsache, dass Personen zwischen zwei Hilfesystemen stehen (Doppelbezieher von Arbeitslosenhilfe/-geld und Sozialhilfe) wirken auf die Chance zur Wiedereingliederung. Im Extremfall konterkarieren sie den Erfolg von Eingliederungsmaßnahmen. Der Misserfolg liegt dann nicht im Instrument

begründet, sondern an nicht bewältigten Problemen der Person und dem somit nicht problemadäquaten Einsatz des Instrumentes.

In der Konsequenz verweisen die Überlegungen auf die Notwendigkeit, die Geschäftsdaten durch Befragungsdaten zu ergänzen. Die betrifft sowohl die Aktualisierung des Erwerbsstatus als auch das Suchverhalten der Person sowie sozio-ökonomische Merkmale der Person, die sich bereits als wichtige Prädiktoren für den Wiedereingliederungserfolg erwiesen haben.

5.2.2 Zusatzerhebung bei Teilnehmern und einer Vergleichsgruppe - Ergänzende Befragungsdaten

Die angesprochenen Grenzen der Geschäftsdaten machten es notwendig, die Geschäftsdaten durch zusätzliche Befragungsdaten zu ergänzen. Befragt werden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) – differenziert nach den angesprochenen Instrumenten der Vermittlung – über den Werdegang vor, während und nach der Beteiligung. Im Mittelpunkt stehen u.a. der genaue Verbleib bzw. die Darstellung von Maßnahmekarrieren sowie Einschätzungen zur Wirkung der Instrumente aus individueller Sicht auf die persönlichen und beruflichen Perspektiven. Die Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 durchgeführt. Im Folgenden sind Stichproben und Design im Überblick dargestellt.

Tabelle 5.2-1: Projektsynopse der CATI-Befragungen im Frühjahr 2005

Grundgesamtheit	Teilnehmer § 37 SGB III (Beauftragung Dritter) Eintritte I/2004-IV/2004 Teilnehmer § 421i SGB III (Beauftragung von Trägern) Eintritte IV/2003-IV/2004 Teilnehmer § 421g SGB III (Vermittlungsgutschein ausgegeben) Eintritte I/2003-IV/2004 Teilnehmer § 421g SGB III (Vermittlungsgutschein eingelöst) Eintritte I/2003-IV/2004 Teilnehmer § 37c SGB III (PSA) Eintritte I/2003-IV/2004 Kontrollgruppen: jeweils Matchingpartner zu Teilnehmern	
Stichproben	Übermittlung der Stichproben gemäß §75 SGB X, Genehmigung BMWa vom 25. 11.2004.	
Erhebungsdesign	Telefonische Interviews (CATI), Wiederholungsbefragung im Jahr 2006 Vorabinformation aller Zielpersonen mittels Anschreiben und Datenschutzerklärung	
Erhebungsinstrument	Zielgruppen- und instrumentenspezifischer, programmierter Fragebogen mit Querschnittmodul und retrospektivem Längsschnittmodul. Rangeprüfungen sowie Konsistenzprüfungen des zeitlichen Verlaufs im biografischen Längsschnittmodul des Interviews.	
Hauptstudie	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Erhebungszeitraum	22. Februar bis 31. März 2005	12. April bis 11. Mai 2005
Bruttostichprobe	§ 37: n=1.596 § 421i: n=1.188 § 421g (A): n=1.190 § 421g (E): n=1.192 § 37c (PSA): n=1.045	§ 37: n=2.734 § 421i: n=2.737 § 421g (A): n=2.497 § 421g (E): n=1.628 § 37c (PSA): n=2.369
Realisierte Interviews	§ 37: n=401 § 421i: n=408 § 421g (A): n=424 § 421g (E): n=399 § 37c (PSA): n=376	§ 37: n=365 § 421i: n=379 § 421g (A): n=393 § 421g (E): n=342 § 37c (PSA): n=339
Stichprobenrealisierung (netto)	§ 37: 50,8 % § 421i: 62,2 % § 421g (A): 58,6 % § 421g (E): 66,3 % § 37c (PSA): 51,6 %	§ 37: 72,9 % § 421i: 62,2 % § 421g (A): 67,6 % § 421g (E): 69,7 % § 37c (PSA): 70,3 %
Einverständnis zur Zuspieldung von Geschäftsdaten	§ 37: 97,5 % § 421i: 97,3 % § 421g (A): 98,3 % § 421g (E): 96,7 % § 37c (PSA): 97,6 %	§ 37: 97,3 % § 421i: 94,2 % § 421g (A): 96,7 % § 421g (E): 96,8 % § 37c (PSA): 95,6 %
Panelbereitschaft	§ 37: 93,8 % § 421i: 92,9 % § 421g (A): 94,6 % § 421g (E): 92,7 % § 37c (PSA): 92,0 %	§ 37: 93,4 % § 421i: 93,1 % § 421g (A): 94,7 % § 421g (E): 95,0 % § 37c (PSA): 94,4 %

Das Erhebungsprogramm ist in einen Längsschnitts- und einen Querschnittsteil untergliedert. Der Längsschnitt umfasst die Biografie der Maßnahmeteilnehmer und der Vergleichsgruppe seit dem Beginn der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die Maßnahme bzw. dem Vergleichszeitpunkt für die Kontrollgruppen. Statussequenzen in der beruflichen Biografie wie berufliche Ausbildungen und Weiterqualifizierungen, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Maßnahmen und Nichterwerbstätigkeit werden dabei diffe-


renziert und monatsgenau retrospektiv erfragt. Auch parallele bzw. sich überlappende Ereignisse wie etwa eine Erwerbstätigkeit und eine Weiterbildung werden systematisch und möglichst vollständig erhoben. In Ergänzung zu diesem Fragenteil werden in einem ersten Querschnittsteil für den Monat vor Maßnahmeeintritt (bzw. den Vergleichszeitpunkt) Informationen zu Schul- und Ausbildungsabschluss, zur Familien- und Haushaltskonstellation, zu gesundheitlichen Einschränkungen sowie zu Mobilitätshemmnissen (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, Pkw-Verfügbarkeit und Wohneigentum) erfragt. In einem zweiten Querschnittsteil werden die Familien- und Haushaltskonstellation, Kinderbetreuung und die Einkommenssituation zum Befragungszeitpunkt erhoben. Um Aussagen über die Nachhaltigkeit der Verbleibe bzw. die Rückkehr in Arbeitslosigkeit treffen zu können, werden die Beteiligten zu zwei Zeitpunkten befragt. Für diese Zwecke wurde die Erhebung als Panel angelegt (detaillierte Informationen zum Design und zur Durchführung siehe Anhang D). Das Ergebnis ist die Zusammenführung des IEB-Datensatzes der BA mit den Befragungsdaten zu einem Längsschnittdatensatz. Die Füllung der IEB erfolgt durch infas jeweils auf Basis von Eintrittsmonat und Eintrittsjahr eines Ereignisses.

5.2.2.1 Untersuchungskohorten

Die Stichprobenziehungen erfolgten entlang von Eintrittskohorten, jeweils getrennt für die vier Instrumente der Vermittlung. Dabei werden je Quartal Eintrittskohorten von Teilnehmern für jedes der vier zu evaluierenden Instrumente sowie eine gleich große Vergleichsstichprobe gezogen werden. Grundgesamtheiten sind Teilnehmer bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahre, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren.

Die Stichprobe ist so dimensioniert, dass der quartalsweise Verlauf (idealerweise seit Beginn der Inkraftsetzung) jedes der zu untersuchenden Instrumente in ausreichender Fallzahl abbildet. Angestrebt ist eine realisierte Stichprobe von ca. 5.600 Fällen in der ersten Panelwelle und 3.550 Fällen in der zweiten Panelwelle (vgl. Tabelle 5.2.-2).

Die stattgefundenen Sondierungsgespräche im IAB und der BA im Herbst 2004 haben gezeigt, dass die Geschäftsdatenlage zur Ziehung der einzelnen Stichproben eingeschränkter ist, als dies unterstellt war, sodass die Stichproben nicht durchgängig seit Inkrafttreten gezogen werden konnten.

Abbildung 5.2-1: Eintritts quartale der Teilnehmerbefragung im Überblick


Eintritts- quartale	Dritte §37	Vermittlungs- gutschein §421g	Eingliederungs- maßnahmen §421i	Personal-Service- Agenturen §37c	
1. 2003					Datenstand Bericht Juni 2005
2. 2003					
3. 2003					
4. 2003					
1. 2004					
2. 2004					
3. 2004					
4. 2004					
1. 2005	Datenlieferung: Ende September 2005				Datenstand Bericht Juni 2006
2. 2005	Datenlieferung: Ende September 2005				
3. 2005	Datenlieferung: Ende Oktober 2005				

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III):

Die Stichprobenziehung für die ausgegebenen Vermittlungsgutscheine erfolgte auf Basis von coArb/BewA. In der Vermittlungspraxis wird die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins (VGS) in coArb/BewA als Beratungsvermerk abgelegt. Dieses Merkmal wird inzwischen durch eine Auswertungsroutine erschlossen und durch das Data Warehouse verfügbar gemacht. Diese Datenbasis ist ab Januar 2003 verlässlich.

Die eingelösten VGS werden über das Fachverfahren ZND (CoLei /Zahlungsnachweisdatei) erschlossen. Die Einlösung der Gutscheine erfolgt über mehrere Monate hinweg; selbst nach sechs Monaten werden noch VGS eingelöst.¹⁶¹ Die ersten Ergebnisse der vom IAB beauftragten Evaluation der VGS deuten darauf hin, dass lediglich rd. 10% der VGS überhaupt eingelöst werden. 90% der VGS unterliegen al-

¹⁶¹ Die Gültigkeit des VGS läuft ab Beantragung.

so irgendeiner Art von Selektion. Neben der beschäftigungsbezogenen Wirkung ist dieser Sachverhalt von so zentraler Bedeutung, dass er genauer untersucht und bewertet werden muss. Die Konsequenz für die Wirkungsanalyse: in einem disproportional geschichteten Stichprobenansatz werden jeweils hälftig sowohl die Eintrittskohorten für ausgegebene VGS als auch die eingelösten VGS (quasi die Abgangskohorte) untersucht.

Für die Bewertung der Vermittlungsgutscheine muss auf das Jahr 2002 verzichtet werden. Stattdessen wurden die Fallzahlen insbesondere für die drei Quartale in 2005 erheblich angehoben, um auch die veränderte Rechtslage bei diesem Instrument prüfen zu können.

Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37a, jetzt: § 37 SGB III):

Datenbasis für die Stichprobenziehung ist ebenfalls coArb/BewA. Für dieses Instrument ist die Geschäftsdatenlage schwierig. Das IAB hat herausgefunden, dass die Registrierung der 37a-Maßnahmen in den Agenturen für das Jahr 2003 völlig unzureichend und fehlerhaft ist (vgl. sinus und ZEW, 2004). Mit Beginn des Jahres 2004 sollten die Agenturen die Dokumentation nach einem einheitlichen Muster vornehmen. Die Evaluation des IAB ergab jedoch, dass dies nicht einheitlich und fehlerhaft umgesetzt wurde. Die Daten sollen rückwirkend ab 1.1.2004 konsolidiert werden. Der Zeitrahmen der Evaluation lässt es nicht zu, auf die konsolidierten Daten zu warten. Die unzureichende Datenlage für 2003 zwingt dazu, die Evaluation auf den zuverlässigen Zeitraum ab Januar 2004 zu beschränken. Für das Instrument „Vermittlung durch Dritte“ musste deshalb auf eine Stichprobenziehung für die Jahre 2002 und 2003 vollständig verzichtet werden.

Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III):

Datenbasis ist die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG). Diese Daten sind nach Auskunft der BA ab drittem Quartal 2003 zuverlässig. Die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i wurden daher erst ab dem 3. Quartal 2003 untersucht

Einschaltung von Personalserviceagenturen (PSA, § 37c SGB III):

Datenbasis ist coSach. Die ursprünglich geplante Trägerberichterstattung, die online an die Agenturen erfolgen sollte, ist technisch nicht im gewünschten Maße funktionsfähig. Darüber hinaus kann die Berichterstattungspflicht der Träger nicht an das Medium Internet gebunden werden. In der Folge ist die ursprünglich vom IAB geplante und vorangetriebene Berichterstattung der PSAen über die Qualifizierung und den Einsatz der Teilnehmenden bis Herbst 2004 nicht zustande gekommen. Es stehen lediglich Trägerberichte in Papierform sowie Zu- und Abgänge aus coSach zur Verfügung. Die Umsetzung erfolgt erst bis Herbst 2005.

Tabelle 5.2-2: Überblick über das Stichprobendesign

	Fallzahlen der Realisierung nach Eintritt im jeweiligen Quartal (je zur Hälfte Teilnehmer- und Kontrollgruppe)					
Quartal/ Maß- nahmestart lt. Gesetz	Beauftra- gung Dritter § 37	Vermittlungs- gutscheine § 421g	Eingliederungs- maßnahmen § 421i	Personalser- viceagenturen § 37c	Gesamt 1. Welle	Gesamt 2. Welle
1. 2002	-	-		-		
2. 2002	-	-		-		
3. 2002	-	-		-		
4. 2002	-	-	-	-		
Gesamt 2002	-	-	-	-	-	-
1. 2003	-	100				
2. 2003	-	100		100		
3. 2003	-	100		100		
4. 2003	-	100	400	100		
Gesamt 2003	-	400	400	300	1.100	750
1. 2004	200	200	100	100		
2. 2004	200	200	100	100		
3. 2004	200	200	100	100		
4. 2004	200	200	100	100		
Gesamt 2004	800	800	400	400	2.400	1.500
1. 2005	100	400	100	100		
2. 2005	100	400	100	100		
3. 2005	100	400	100	100		
Gesamt 2005	300	1.200	300	300	2.100	1.300
Gesamt 1. Welle	1.100	2.400	1.100	1.000	5.600	
Gesamt 2. Welle	700	1.500	700	650		3.550

5.3 Bildung geeigneter Kontrollgruppen (Matching-Verfahren)

Die dargestellten Eintrittskohorten setzen sich jeweils zur Hälfte aus Maßnahmezugängen und einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern an der jeweiligen Maßnahme zusammen. Für die Wirkungsanalyse ist es dabei von Bedeutung, wie die Kontrollgruppe gebildet wird, sodass sie als Vergleichsbasis geeignet ist, den Effekt der Maßnahmen bestimmen zu können.

Der Effekt einer Maßnahme (treatment effect) lässt sich beschreiben als Differenz zwischen dem Wert eines Ergebniskriteriums, der sich mit Maßnahmenteilnahme und dem Wert, der sich ohne Maßnahmenteilnahme ergibt. Selbstverständlich kann eine Person an einer Maßnahme teilnehmen oder nicht, sodass nur einer von beiden Werten für jede Person beobachtbar ist. Was passiert wäre, hätte die gleiche Person nicht an der Maßnahme teilgenommen, lässt sich nicht beobachten. Ebenso wenig lässt sich beobachten, was passiert wäre, hätte ein Nichtteilnehmer zu einem gegebenen Zeitpunkt an der Maßnahme teilgenommen. Aus dem Fehlen dieser kontrafaktischen Situation resultiert das Hauptproblem der Evaluationsanalyse. Die nicht beobachtete Referenz kann jeweils nur geschätzt werden.

Während individuelle kausale Effekte also nicht schätzbar sind, ist es mittels geeigneter Methoden durchaus möglich, in Stichproben die durchschnittlichen kausalen Effekte in der Population zu schätzen (Lechner, 1998; Heckman, Lalonde und Smith, 1999). In mikroanalytischen Evaluationsstudien wird dabei zumeist der durchschnittliche Effekt der Maßnahme auf die Teilnehmer geschätzt (average treatment effect on the treated, ATT). Um den Effekt der Maßnahmenteilnahme für die Teilnehmer zu berechnen, wird das durchschnittliche Ergebnis bei Nichtteilnahme für die Teilnehmergruppe auf Basis der Ergebnisvariablen bei Nichtteilnahme geschätzt. Dabei kann als Basis für die Schätzung sowohl ein Vergleich der Situation vor der Teilnahme mit der Situation nach der Teilnahme für die Teilnehmer (Vorher-Nachher-Vergleich) als auch ein Vergleich der Situation von Teilnehmern mit der Situation von Nichtteilnehmern (Kontrollgruppe) verwendet werden.

Die Möglichkeit, den Maßnahmeneffekt unter Verwendung der beobachteten Ergebnisse der Nichtteilnehmer zu schätzen, setzt allerdings eine besondere methodische Sorgfalt voraus. So ist es nicht zweckmäßig, einfach alle Nichtteilnehmer für den Vergleich heranzuziehen, da sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in beobachteten und möglicherweise auch in unbeobachteten Merkmalen unterscheiden, die auch die Ergebnisindikatoren beeinflussen können. Diese sog. Selektionsverzerrung beruht darauf, dass die Teilnehmer keine zufällige Stichprobe sind. Der Teilnehmereffekt ist also strikt vom Teilnahmeeffekt zu unterscheiden (Heckman, Lalonde und Smith, 1999).

Das Ziel der Matching-Methode ist es, die zu erwartende, nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme der Teilnehmer (kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Mit dem Matching-Verfahren wird unter der Annahme, dass die Selektion in die Maßnahme nur von beobachteten Merkmalen abhängt, jedem Teilnehmer eine Vergleichsperson aus der Gruppe der Nichtteilnehmer zugeordnet. Die Wahl des Matches wird dabei durch die in den Geschäftsdaten vorliegenden Merkmale bestimmt, die sich bei den gebildeten Paaren zumindest stark ähneln sollen. Durch dieses Verfahren wird es möglich, den mittleren Maßnahmeneffekt für die Teilnehmer als durchschnittliche Differenz der Ergebnisvariablen zwischen der Teilnehmer- und der Kontrollgruppe zu berechnen.

Beim Matching wird also jedem Teilnehmer anhand der beobachteten Merkmale (auf Basis der Geschäftsdaten) ein möglichst ähnlicher Nichtteilnehmer zugeordnet. Findet sich kein geeigneter Nichtteilnehmer im Datensatz, muss allerdings auch der Teilnehmer von dem Vergleich ausgeschlossen werden. Die Ermittlung des Maßnahmeneffekts beruht somit auf zwei Substichproben, der Stichprobe der Maßnahmeteilnehmer und der Stichprobe einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern mit einer weitgehend identischen Verteilung der Merkmalskombinationen.

Die Implementierung von Matching-Verfahren unter Berücksichtigung aller Merkmale kann sich in der Praxis häufig als schwierig gestalten, da die Dimensionalität des Matching-Problems bereits bei wenigen Variablen sehr hoch werden kann (Dimensionalitätsproblem). In empirischen Studien beschränkt man sich deshalb auch auf eine eindimensionale Projektion, d.h. es wird nicht auf die Merkmale im Einzelnen, sondern auf die Teilnahmeigung an den Programmen („Propensity Score Matching“) konditioniert. Propensity Score Matching nutzt anstelle eines Vektors an beobachteten Merkmalen die geschätzte Wahrscheinlichkeit für die Maßnahmeteilnahme, um Teilnehmer und Nichtteilnehmer zu matchen (Rosenbaum und Rubin, 1983).

In der Literatur gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Matching-Methoden (vgl. Heckman, Ichimura und Todd, 1997 für eine ausführliche Diskussion). Die gebräuchlichste ist dabei die „Nearest-Neighbor-Matching-Methode“, bei der derjenige Nichtteilnehmer einem Teilnehmer zugeordnet wird, der diesem am nächsten liegt. Das Ergebnis dieses nächsten Nachbarn dient dann als Approximation an das hypothetische Gegenereignis der Teilnehmer – d.h. es approximiert das Ergebnis, das eingetreten wäre, wenn er oder sie nicht an dem Programm teilgenommen hätte. „Nearest Neighbor Matching“ kann ausgestaltet werden, indem mehr als ein nächster Nachbar mit und ohne Zurücklegen berücksichtigt wird, wobei unter „mit Zurücklegen“ gemeint ist, dass ein Nichtteilnehmer auch als Kontrollindividuum für mehr als einen Teilnehmer dienen kann. Alternativen zu diesem „Nearest Neighbor Matching“ sind das „Kernel Matching“, bei dem ein gewichteter Durchschnitt aus den Zielvariablen der Beobachtungen gebildet wird, die am nächsten an einem Teilnehmer liegen oder „Local Linear Matching“, bei dem eine Teilregression für jeden Teilnehmer durchge-

führt wird, um das Gegenereignis zu erhalten. Alle diese Methoden sind konsistent, da sie sich mit wachsender Stichprobe mehr und mehr dem Ergebnis bei exaktem Matchen (1:1 Matchen auf der Basis von X) annähern.

Die beiden Verfahren exaktes Matching und Propensity Score Matching lassen sich auch kombinieren. So lassen sich beim Propensity Score Matching zusätzliche Restriktionen auferlegen, indem Teilnehmern nur solche Nicht-Teilnehmer zugematcht werden, die in bestimmten Merkmalen exakt übereinstimmen. Zudem kann die Stichprobe entlang bestimmter Merkmale stratifiziert werden und eine Schätzung des Propensity Scores getrennt für jede einzelne Schicht erfolgen. Beide Varianten dienen dem Zweck, wesentlichen Merkmalen ein größeres Gewicht beim Matching zu garantieren, d.h. es wird sichergestellt, dass die als grundlegend erachteten Merkmale nicht als „Merkmale unter vielen“ (Propensity Score) in die Schätzung aufgenommen werden und nur größtmögliche Ähnlichkeit hinsichtlich der Merkmale besteht. Vielmehr wird bei diesen Indikatoren eine echte 1:1 Zuordnung festgelegt. Insofern erhalten diese Merkmale ein stärkeres Gewicht beim Matching. Zudem ist streng genommen eine nach Gruppen getrennte Differenzberechnung nur zulässig, wenn die Merkmale zur Gruppenbildung exakt, d.h. 1:1 gematcht wurden bzw. nach diesen Merkmalen stratifiziert wurde.

5.3.1 Schlussfolgerungen für das Untersuchungskonzept

In der vorliegenden Wirkungsanalyse wurde zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe ein zweistufiges Verfahren verwendet. Zuerst wurden Nichtteilnehmer ausgewählt, die im selben Monat eines Jahres arbeitslos gemeldet waren, bei denen das jeweilige Instrument aber bis zum Monat des Beginns der Maßnahme bei den Teilnehmern nicht zum Einsatz gekommen ist. Dann wurden im zweiten Schritt mittels eines Matching-Ansatzes jedem Treatment-Teilnehmer mehrere statistische Doppelgänger zugewiesen. Das Stichprobendesign beinhaltet insofern implizit eine Stratifizierung nach Quartalen, sodass mögliche Periodeneffekte wie Veränderungen in der Implementation der Instrumente erfasst werden.

In der vorliegenden Evaluierung erfolgte die Ziehung und Zuordnung der Kontrollgruppenstichproben im Anschluss an die Durchführung der Teilnehmerinterviews. In der Teilnehmerbefragung der Eintrittskohorten bis Quartal IV/2004 konnten für alle vier Instrumente insgesamt $n=2.008$ Interviews realisiert werden. Zu diesen Personen wurden mittels eines Matching-Verfahrens geeignete Vergleichspersonen gezogen. Zunächst wurden als Nichtteilnehmer solche Personen ausgewählt, die im selben Quartal wie die Teilnehmer arbeitslos gemeldet waren, bei denen das jeweilige Instrument aber bis zum Monat des Maßnahmebeginns der Teilnehmer nicht zum Einsatz gekommen war. Im zweiten Schritt wurden dann mittels eines Matching-

Ansatzes jedem Treatment-Teilnehmer/jeder Treatment-Teilnehmerin mehrere statistische Doppelgänger zugewiesen. Die Zuweisung mehrerer statistischer Doppelgänger war notwendig, da nicht garantiert werden konnte, dass alle Personen der Kontrollgruppe auch an der Befragung teilnehmen würden. Für das Matching-Verfahren ist es aber von grundlegender Bedeutung, dass zu jedem Treatment-Teilnehmer ein Nichtteilnehmer in der Auswertung zugeordnet werden kann.

Für das Matching wurden die aufbereiteten biografischen Daten des IEB-Datensatzes und die zusätzlichen CoArb- und BewA-Daten verwendet. Insbesondere war es auch möglich, biografische Informationen im Matching zu berücksichtigen. Da eine Vielzahl an Merkmalen für das Matching genutzt wurden, um die Selektion in die jeweilige Maßnahme möglichst umfassend abzubilden und die Annahme der bedingten Unabhängigkeit nicht zu verletzen, erfolgte zunächst die Schätzung eines Propensity Scores mit Hilfe von Logit-Modellen mit der abhängigen Variable „Maßnahmeteilnahme“. Diese Schätzung erfolgte getrennt für jede Maßnahme und innerhalb jeder Maßnahme getrennt für die beiden Datenlieferungen (die erste Datenlieferung umfasste jeweils die Quartale vor III/2004, die zweite Datenlieferung jeweils die Quartale III/2004 und IV/2004). Die für die Schätzung der Propensity Scores verwendeten Merkmale sind im Anhang in der Tabelle C4.2-1 dargestellt.

Das Matching erfolgte allerdings nicht nur auf Basis des Propensity Scores. Vielmehr wurden jeweils zusätzliche Restriktionen mit dem Ziel auferlegt, bei grundlegenden Merkmalen ein exaktes Matching zu garantieren. So wurden den Teilnehmern nur solche Nichtteilnehmer zugeordnet, die:

- das selbe Geschlecht hatten,
- zur selben Altersgruppe gehörten,
- im selben Regionaltyp arbeitslos gemeldet waren,
- die selbe gruppierte Arbeitslosigkeitsdauer hatten und
- im selben Monat und Jahr, in dem der Treatmentbeginn des Teilnehmers lag, arbeitslos gemeldet waren.

Letztere Restriktion war insofern zwingend erforderlich, da sowohl die Ergebnisvariablen als auch viele der Kovariaten sinnvoll nur in Relation zum Datum des Maßnahmebeginns definiert werden können. Beispielsweise ist der Maßnahmeeffekt auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt dreizehn Monate nach Eintritt in eine Personal-Serviceagentur (PSA) nur sinnvoll ermittelbar, wenn die Nichtteilnehmer jeweils zum Zeitpunkt des Eintritts der zugeordneten Teilnehmer in die PSA auch tatsächlich arbeitslos gemeldet waren. Auch für die Berechnung beispielsweise der Ar-

beitslosigkeitsdauer zum Beginn der Maßnahme ist es notwendig, den Nichtteilnehmern das Datum des Maßnahmebeginns der zugeordneten Teilnehmer zuweisen zu können. Aufgrund der genannten zusätzlichen Bedingung für das Matching kann garantiert werden, dass die Nichtteilnehmer zeitlich parallel zum Maßnahmebeginn der zugeordneten Teilnehmer arbeitslos gemeldet waren. Dies ermöglicht wiederum, den Nichtteilnehmern als Datum für den hypothetischen Maßnahmebeginn jeweils das Datum der gematchten Teilnehmer zuzuordnen. Das Verfahren stellt demnach sicher, dass der Startzeitpunkt für den Evaluationszeitraum bei den Teilnehmern und den Nichtteilnehmern vollkommen identisch ist.

Eine Ausnahme von diesem Verfahren stellt die Kontrollstichprobe für die Zusatzstichprobe der eingelösten Vermittlungsgutscheine dar. Diese Stichprobe dient ausschließlich der Schätzung von Unterschieden hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Beschäftigung und nicht der Schätzung eines direkten Maßnahmeneffektes. Die Basisstichprobe zur Bildung der Kontrollstichprobe wurde deshalb auch definiert als Stichprobe aus den Abgängen aus Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit, ohne dabei einen Vermittlungsgutschein eingelöst oder erhalten zu haben. Somit ist sichergestellt, dass die Nichtteilnehmer ebenso wie die Stichprobe der Teilnehmer mit eingelösten Vermittlungsgutscheinen in eine Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind. Die Zuordnung der Kontrollstichprobe aus der so definierten reduzierten Basisstichprobe zur Stichprobe der Teilnehmer erfolgte über ein exaktes Matching mit einer deutlich reduzierten Zahl an Merkmalen. Für das exakte Matching wurden hier die Merkmale Geschlecht, Altersgruppe und Regionaltyp verwendet. Zudem wurde auch hier festgelegt, dass der Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung bei den zugeordneten statistischen Zwillingen zum selben Zeitpunkt (Monat und Jahr) stattgefunden haben musste. Dieses Vorgehen garantiert zum einen, dass die Beschäftigungsdauer nicht aufgrund der genannten drei Merkmale unterschiedlich ist und zum anderen, dass die Beschäftigung der Teilnehmer und der zugeordneten Nichtteilnehmer im selben Monat und Jahr begonnen hat.

Zu jedem Teilnehmer wurden mindestens acht Nichtteilnehmer zugematcht, da eine Realisierung in der Befragung nicht garantiert werden konnte. Deshalb war es zweckmäßig, das Matching mit Zurücklegen durchzuführen. Den jedem Teilnehmer zugeordneten Nichtteilnehmern wurde dann eine Priorität zugewiesen, die anhand der Differenz der beiden Propensity Scores vergeben wurde. Die höchste Priorität erhielt der Nichtteilnehmer mit der geringsten Differenz. Die Qualität des Matchings wurde anhand eines Balancing-Tests und eines Pre-Programm-Tests geprüft (zu den Testergebnissen siehe Anhang C Kap. 4.2).

In den folgenden Tabellen 5.3-1 bis 5.3-5 sind Merkmale des exakten Matchings für Teilnehmer und Nichtteilnehmer dargestellt. Sie geben gleichzeitig auch die Struktur der Teilnehmergruppen der vier untersuchten Instrumente und der jeweiligen Kontrollgruppen wieder.

Tabelle 5.3-1: § 37 (Beauftragung Dritter) Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer

WZB infas			
	Gelieferte Stichprobe	Realisierte Interviews	Realisierte Interviews
Spalten%	Teilnehmer Gesamt	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Abs.	1993	401	366
Quartal der Maßnahmenteilnahme			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
01/2004	25.0	21.7	25.5
02/2004	25.0	25.9	25.8
03/2004	25.0	25.2	23.6
04/2004	25.0	27.2	25.2
Strategietyp			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	24.9	27.7	29.9
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	17.8	14.2	14.2
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	32.3	31.7	31.0
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	12.7	11.5	10.1
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	12.2	15.0	14.8
West-/Ostdeutschland			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
Westdeutschland	71.5	69.3	66.6
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	28.5	30.7	33.4
Alter (bei Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
bis 24 Jahre	27.0	26.2	23.3
25-34 Jahre	22.6	23.7	24.4
35-44 Jahre	26.2	25.4	26.0
45-54 Jahre	20.0	20.9	22.5
55 Jahre und älter	4.2	3.7	3.8
Geschlecht			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
männlich	58.5	57.6	57.5
weiblich	41.5	42.4	42.5
Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
unter 1 Monat	16.2	15.7	13.7
1 bis unter 3 Monate	19.7	18.5	17.0
3 bis unter 6 Monate	18.4	21.4	21.1
6 Monate bis unter 1 Jahr	21.7	24.4	26.6
1 bis unter 2 Jahre	14.0	13.7	14.8
2 Jahre und länger	10.1	6.2	6.8

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
3425/Bericht Juni 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 5.3-2: § 421i (Beauftragung Träger) Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer

WZB infas			
	Gelieferte Stichprobe	Realisierte Interviews	Realisierte Interviews
	Teilnehmer	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Spalten%			
Abs.	3879	408	378
Quartal der Maßnahmeteilnahme			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
04/2003	49,8	48,0	49,9
01/2004	12,5	12,0	11,9
02/2004	12,6	10,5	10,6
03/2004	12,6	14,7	14,2
04/2004	12,6	14,7	13,5
Strategietyp			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	36,0	31,9	31,7
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	9,8	7,8	8,2
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	30,0	33,1	34,3
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	9,3	7,8	7,9
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	15,0	19,4	17,9
West-/Ostdeutschland			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
Westdeutschland	57,3	63,1	63,6
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	42,7	36,9	36,4
Alter (bei Eintritt)			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
bis 24 Jahre	31,0	28,4	28,0
25-34 Jahre	18,8	16,9	17,2
35-44 Jahre	22,1	24,8	24,0
45-54 Jahre	24,2	24,8	25,3
55 Jahre und älter	3,9	5,1	5,5
Geschlecht			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
männlich	53,0	46,3	46,2
weiblich	47,0	53,7	53,8
Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)			
Gesamt	100,0	100,0	100,0
unter 1 Monat	6,0	6,4	5,5
1 bis unter 3 Monate	18,7	19,9	18,7
3 bis unter 6 Monate	24,0	27,5	28,5
6 Monate bis unter 1 Jahr	26,9	30,6	30,6
1 bis unter 2 Jahre	16,4	12,5	13,5
2 Jahre und länger	8,0	3,2	3,2

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
3425/Bericht Juni 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 5.3-3: § 421g (VGS ausgegeben) Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer

WZB infas			
Spalten%	Gefilterte Stichprobe	Realisierte Interviews	Realisierte Interviews
	Teilnehmer Gesamt	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Abs.	1993	424	393
Quartal der Maßnahmeneinnahme			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
01/2003	12.5	9.2	9.4
02/2003	12.4	10.6	10.7
03/2003	12.4	12.7	13.0
04/2003	12.5	10.4	10.4
01/2004	12.5	14.2	14.0
02/2004	12.5	14.6	14.2
03/2004	12.5	14.2	15.0
04/2004	12.5	14.2	13.2
Strategietyp			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	41.4	44.3	46.3
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	22.6	21.7	20.6
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	22.2	21.5	21.4
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5.2	5.4	4.8
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	8.7	7.1	6.9
West-/Ostdeutschland			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
Westdeutschland	47.8	43.2	44.3
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	52.2	56.8	55.7
Alter (bei Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
bis 24 Jahre	11.8	13.0	13.0
25-34 Jahre	21.8	18.6	18.8
35-44 Jahre	33.6	32.1	31.8
45-54 Jahre	28.4	31.1	31.6
55 Jahre und älter	4.4	5.2	4.8
Geschlecht			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
männlich	62.1	55.4	53.7
weiblich	37.9	44.6	46.3
Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
unter 1 Monat	2.7	3.3	3.6
1 bis unter 3 Monate	4.2	4.0	3.6
3 bis unter 6 Monate	31.4	31.8	31.0
6 Monate bis unter 1 Jahr	27.0	27.1	27.2
1 bis unter 2 Jahre	22.3	23.3	24.2
2 Jahre und länger	12.3	10.4	10.4

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
3425/Bericht Juni 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 5.3-4: § 421g (VGS eingelöst) Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer

WZB infas			
	Gelieferte Stichprobe	Realisierte Interviews	Realisierte Interviews
	Teilnehmer Gesamt	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Spalten%			
Abs.	1000	399	342
Quartal der Maßnahmeteilnahme			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
01/2003	12.5	12.3	13.2
02/2003	12.5	12.5	12.6
03/2003	12.5	12.5	13.7
04/2003	12.5	12.5	13.2
01/2004	12.5	12.5	12.9
02/2004	12.5	12.5	8.8
03/2004	12.5	12.5	13.5
04/2004	12.5	12.5	12.3
Strategietyp			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	51.8	55.6	57.4
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	21.5	17.8	15.3
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	15.5	15.3	17.1
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	4.1	4.3	3.8
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	7.1	7.0	6.5
West-/Ostdeutschland			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
Westdeutschland	37.5	34.6	36.2
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	62.5	65.4	63.8
Alter (bei Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
bis 24 Jahre	17.0	16.0	17.3
25-34 Jahre	27.7	24.6	25.1
35-44 Jahre	31.3	35.6	32.5
45-54 Jahre	21.4	20.1	21.6
55 Jahre und älter	2.7	3.8	3.5
Geschlecht			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
männlich	70.9	68.9	69.9
weiblich	29.1	31.1	30.1
Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
unter 1 Monat	5.2	4.8	13.5
1 bis unter 3 Monate	6.5	6.3	26.3
3 bis unter 6 Monate	29.1	32.1	26.9
6 Monate bis unter 1 Jahr	34.9	34.6	17.3
1 bis unter 2 Jahre	18.1	18.3	11.4
2 Jahre und länger	6.2	4.0	4.7

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
3426/Bericht Juni 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Tabelle 5.3-5: § 37c (PSA) Vergleich Teilnehmer und Nichtteilnehmer**WZB infas**

Spalten%	Gelieferte Stichprobe	Realisierte Interviews	Realisierte Interviews
	Teilnehmer Gesamt	Teilnehmer	Kontrollgruppe
Abs.	3499	376	339
Quartal der Maßnahmeteilnahme			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
02/2003	14.3	12.8	11.5
03/2003	14.3	13.0	13.9
04/2003	14.3	14.4	14.2
01/2004	14.3	15.2	15.3
02/2004	14.3	12.8	13.3
03/2004	14.3	16.0	15.6
04/2004	14.3	16.0	16.2
Strategietyp			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	26.1	26.6	28.9
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	26.8	23.9	22.7
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	24.6	31.1	31.0
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5.4	3.2	2.9
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	17.1	15.2	14.5
West-/Ostdeutschland			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
Westdeutschland	64.0	64.6	64.9
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	36.0	35.4	35.1
Alter (bei Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
bis 24 Jahre	43.1	42.6	43.1
25-34 Jahre	22.2	22.1	20.4
35-44 Jahre	19.1	19.9	20.4
45-54 Jahre	14.3	14.1	15.0
55 Jahre und älter	1.3	1.3	1.2
Geschlecht			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
männlich	71.2	65.4	64.6
weiblich	28.8	34.6	35.4
Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)			
Gesamt	100.0	100.0	100.0
unter 1 Monat	8.9	11.7	11.5
1 bis unter 3 Monate	19.1	19.7	19.5
3 bis unter 6 Monate	29.0	30.9	30.7
6 Monate bis unter 1 Jahr	27.6	24.5	24.5
1 bis unter 2 Jahre	11.5	9.3	9.7
2 Jahre und länger	3.9	4.0	4.1

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
3425/Bericht Juni 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

5.4 Hauptergebnisse

5.4.1 Definition der Zielgrößen

Die Verwendung von Geschäftsdaten unterliegt - wie oben erläutert - insbesondere am aktuellen Rand Beschränkungen. So ist die Verbleibsinformation mit Problemen behaftet, da in den Prozessdaten nicht identifiziert werden kann, aus welchem Grund Personen nicht mehr arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sind. In den IEB-Daten ist lediglich die Information „Verbleib in Arbeitslosigkeit“ zeitnah abrufbar. Diese Information allein ist aber nicht ausreichend, um den Erfolg und die Nachhaltigkeit der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen abschätzen zu können. Von daher wird für die Analyse der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Bewertung der Wirksamkeit auf die Daten der Zusatzerhebung bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern bis einschließlich viertes Quartal 2004 zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden die Daten der Erstbefragung aller Eintrittskohorten und der jeweiligen Vergleichsgruppen. Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf folgende Zielgrößen (vgl. dazu Anhang C, Kap. 1):

- **Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.** Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und berufliche Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z.B. Lohnkostenzuschüsse, nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI.
- **Nachhaltigkeit.** Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten.
- **Ermittlung der Zielgrößen.** Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum.
- **Evaluationszeitraum.** Bei der Festlegung des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

5.4.2 Vergleich der Integrationsquoten von Teilnehmer und Nichtteilnehmern: Zeitpunktbezogener Differenzschätzer

Vor der Darstellung der Ergebnisse der kumulierten Raten und der Verweildauern werden zunächst die zeitpunktbezogenen Differenzen des Übergangs in den allge-

meinen Arbeitsmarkt präsentiert. Zeitpunktbezogen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Übergänge im Evaluationszeitraum gewertet werden, unabhängig davon, ob bereits während des Evaluationszeitraums wieder ein Austritt erfolgte und unabhängig davon, dass einige Teilnehmer und Nichtteilnehmer zum Zeitpunkt der Befragung das Ende des Evaluationszeitraums noch nicht erreicht hatten oder auf Grund von Übergängen in Maßnahmen zensiert wurden.

Die Ergebnisse sind dabei getrennt für die vier vermittlungsnahen Dienstleistungen und für Frauen und Männer, Ost und West, Strategietypen, Altersgruppen, Arbeitslosigkeitdauer dargestellt. Bei diesen Merkmalen handelt es sich ausnahmslos um Merkmale, die 1:1 gematcht wurden.

Die Tabellen 5.4.-1 bis 5.4-2 zeigen die geschätzten Average Treatment Effekte (ATT) für die Teilnehmer der vier vermittlungsnahen Dienstleistung. Bei der Interpretation der Ergebnisse der zeitpunktbezogenen Differenzschätzer ist zu beachten, dass – wie bereits erläutert – Zensierungen bezogen auf die Erfolgsgröße nicht berücksichtigt sind.

Aus den Tabellen 5.4-1 bis 5.4-2 wird insgesamt ersichtlich, dass für alle vermittlungsnahen Dienstleistungen die Differenz zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern vergleichsweise gering ist. Während es bei Männern größere Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern gibt, sind die Differenzen bei Frauen durchweg auf niedrigem Niveau.

§ 37 SGB III: Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Die Differenz der Teilnehmer, die von privaten Vermittlern betreut wurden, beträgt gegenüber denjenigen, die ausschließlich durch die Agentur betreut wurden minus 1,7°Prozentpunkte (statistisch nicht signifikant). Weder bei Frauen noch bei Männern gibt es statistisch signifikante Unterschiede. Die Wirkung der Vermittlung durch private Vermittler ist insgesamt bei Frauen geringer als bei Männern. Im Westen (-6,1°Prozentpunkte) zeigt sich ein deutlich negativer Effekt, während in den neuen Bundesländern (+7,3°Prozentpunkte) der Effekt deutlich positiver ist. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. Auffällig ist die höhere Quote an geförderter Beschäftigung in der Kontrollgruppe, insbesondere bei Männern und in der Teilnehmergruppe bei den Frauen im Osten.

Die ausschließliche Betrachtung auf die Übertragung der gesamten Vermittlung an Dritte (vgl. Tabelle 5.4.1a) gibt erste Hinweise auf eine insgesamt positive Wirkung (+4,0°Prozentpunkte) trotz deutlich höherer Quoten geförderter Beschäftigung in der Kontrollgruppe. Die positiven Wirkungen zeigen sich allerdings ausschließlich bei Männern und ausschließlich im Osten.

§ 421i SGB III - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Insgesamt betrachtet ist die Differenz zwischen Teilnehmern an einer § 421i-Maßnahme und der Kontrollgruppe leicht negativ (-2,1°Prozentpunkte). Ein deutlicher Unterschied zeigt sich zwischen Männern und Frauen sowohl im Osten als auch im Westen. Während Frauen unter den Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe eine durchgängig geringere Chance haben in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist der Effekt bei den Männern genau umgekehrt. Die höchste negative Differenz zeigt sich bei Teilnehmerinnen unter 25 Jahre (-26,4°Prozentpunkte).

§ 37c SGB III - PSA

Bei PSA-Beschäftigten zeigt sich eine deutlich geringere Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung (-6,2°Prozentpunkte). Der negative Effekt ist einzig auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen, während die Eintrittskohorte zweites Quartal 2003 eine vergleichsweise hohe positive Differenz ausweist. Da es sich bei der PSA-Beschäftigung um eine Maßnahme mit längerer Förderdauer handelt, könnte die Nichtberücksichtigung der Zensierungen das hier berichtete Ergebnis beeinflussen. Dies wäre eine Erklärung für den deutlichen Unterschied zwischen den Jahren 2003 und 2004. Die Ergebnisse des ATT weisen insgesamt darauf hin, dass zur Bewertung der Wirkung einer PSA-Beschäftigung differenzierte Modellierungen erforderlich sind (vgl. Übergangsratenmodelle mit zeitperiodisch spezifischen Effekten, Kap. 5.4.4).

§ 421g SGB III - Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

VGS-Bezieher des Jahres 2003 haben im Unterschied zur Kontrollgruppe eine leicht höhere Integrationsquote (+2,3°Prozentpunkte). Auch wenn die Zielgrößen und Stichproben, die das ZEW zugrunde gelegt hat (hier: Verbleib in Arbeitslosigkeit nach sechs Monaten der Ausgabe und Stichprobe nur 2tes Quartal 2003)¹⁶², etwas anders

¹⁶² Die Wirkungsanalyse des ZEW zu Vermittlungsgutscheinen berücksichtigt lediglich die Untersuchungskohorte zweites Quartal 2003. Darüber hinaus wird dort der Verbleib in Beschäftigung betrachtet, d.h. die Verbleibsquote und zusätzlich die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit nach sechs Monaten. Die Verbleibsquote betrachtet den Verbleib in Beschäftigung, d.h. ob sich eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt in Beschäftigung befindet. Im Rahmen der hier durchgeführten Wirkungsanalyse wird zunächst betrachtet, ob eine Person in einem fest definierten Zeitraum (Evaluationszeitraum) in eine Beschäftigung übergegangen ist. Erst in einem zweiten Schritt erfolgt die gesonderte Betrachtung der Verweildauern im Hinblick auf die erreichte Beschäftigung (Nachhaltigkeit) und im Hinblick auf die Verweildauer in einer Maßnahme bzw. in Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in Beschäftigung. Von daher sind die Ergebnisse für den Vermittlungsgutschein nur eingeschränkt vergleichbar, wenn überhaupt, dann am ehesten mit der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit.

definiert sind, sind die Ergebnisse mit denen der Wirkungsanalyse des ZEW annähernd vergleichbar (+2,3°Prozentpunkte, vgl. sinus, ZEW, a.a.O.).

Insbesondere bei der Gruppe der unter 25-Jährigen ist der Vermittlungsgutschein offenbar kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern (-12,5°Prozentpunkte).

Tabelle 5.4-1: § 37 Average Treatment Effect (ATT)



Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt							
§37							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
Gesamt	15,4%	(22%)	17,0%	(28%)	-1,7%	2,8%	-0.61
Eintrittskohorten in ...							
2003							
2004	15,4%	(22%)	17,0%	(28%)	-1,7%	2,8%	-0.61
2005							
Geschlecht							
Männer	17,4%	(14%)	20,3%	(25%)	-2,9%	3,9%	-0.75
Frauen	12,6%	(39%)	12,6%	(33%)	0,0%	3,8%	0.00
Region							
West	13,6%	(24%)	19,7%	(30%)	-6,1%	3,4%	-1.80
Ost	19,0%	(19%)	11,7%	(17%)	7,3%	4,7%	1.56
Strategietyp							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	16,2%	(19%)	11,2%	(20%)	5,0%	4,7%	1.05
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	21,6%	(18%)	23,1%	(18%)	-1,5%	8,3%	-0.18
III Mittelstädtische West-Bezirke	14,5%	(25%)	19,1%	(24%)	-4,5%	5,1%	-0.90
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	13,2%	(20%)	8,6%	(33%)	4,6%	7,4%	0.62
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	11,1%	(33%)	24,1%	(46%)	-13,0%	7,3%	-1.78
Altersgruppen							
bis 24 Jahre	21,0%	(25%)	21,3%	(15%)	-0,3%	6,6%	-0.05
25 bis 34 Jahre	18,0%	(13%)	20,9%	(11%)	-2,9%	5,9%	-0.49
35 bis 44 Jahre	9,6%	(11%)	16,0%	(47%)	-6,4%	4,9%	-1.31
45 bis 55 Jahre	16,3%	(38%)	12,3%	(50%)	3,9%	5,5%	0.71
55 Jahre und älter	0,0%		5,9%	(0%)	-5,9%	6,5%	-0.91
Dauer der Arbeitslosigkeit							
1 bis 29 Tage	31,0%	(33%)	12,5%	(0%)	18,5%	18,0%	1.03
30 bis 89 Tage	17,9%	(14%)	34,1%	(15%)	-16,2%	9,8%	-1.65
90 bis 179 Tage	26,9%	(22%)	20,3%	(20%)	6,6%	7,0%	0.94
180 bis 359 Tage	13,6%	(23%)	15,0%	(29%)	-1,5%	4,8%	-0.30
360 bis 719 Tage	8,0%	(17%)	13,5%	(40%)	-5,5%	5,1%	-1.8
720 Tage und mehr	2,2%	(0%)	7,0%	(100%)	-4,8%	4,5%	-1.07
Geschlecht * Region							
Männer: West	15,2%	(18%)	23,4%	(27%)	-8,3%	4,6%	-1.79
Männer: Ost	22,6%	(7%)	12,9%	(14%)	9,7%	6,9%	1.41
Frauen: West	11,3%	(36%)	14,0%	(38%)	-2,6%	4,8%	-0.55
Frauen: Ost	14,8%	(43%)	10,3%	(20%)	4,5%	6,3%	0.71

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-1

Tabelle 5.4-1a: § 37 - Gesamtvermittlung Average Treatment Effect (ATT)

WZB infas

Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt							
§37 Gesamtvermittlung							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
Gesamt	16,8%	(10%)	12,8%	(38%)	4,0%	4,5%	0,89
Eintrittskohorten in ...							
2003							
2004	16,8%	(10%)	12,8%	(38%)	4,0%	4,5%	0,89
2005							
Geschlecht							
Männer	22,2%	(6%)	11,1%	(13%)	11,1%	6,2%	1,80
Frauen	9,4%	(20%)	15,1%	(63%)	-5,7%	6,4%	-0,88
Region							
West	14,5%	(20%)	18,2%	(42%)	-3,7%	6,4%	-0,58
Ost	19,6%	(0%)	6,8%	(25%)	12,9%	6,2%	2,07

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1.-1a

Tabelle 5.4-2: § 421i Average Treatment Effect (ATT)

Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt							
§421i							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
Gesamt	28,8%	(34%)	30,9%	(32%)	-2,1%	3,33%	-0.63
Eintrittskohorten in ...							
2003	31,2%	(32%)	30,7%	(36%)	0,5%	4,8%	0.11
2004	26,3%	(37%)	31,1%	(29%)	-4,7%	4,6%	-1.02
2005							
Geschlecht							
Männer	33,1%	(29%)	30,3%	(40%)	2,9%	5,0%	0.57
Frauen	25,0%	(39%)	31,4%	(27%)	-6,4%	4,5%	-1.43
Region							
West	30,0%	(30%)	31,5%	(33%)	-1,5%	4,2%	-0.36
Ost	26,6%	(42%)	29,7%	(32%)	-3,1%	5,4%	-0.57
Strategietyp							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	26,2%	(35%)	26,7%	(31%)	-0,4%	5,7%	-0.08
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	32,1%	(44%)	48,4%	(33%)	-16,2%	12,9%	-1.26
III Mittelstädtische West-Bezirke	26,2%	(38%)	28,5%	(41%)	-2,3%	5,5%	-0.42
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	45,2%	(31%)	43,3%	(15%)	1,8%	12,9%	0.14
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	29,4%	(21%)	29,4%	(30%)	0,0%	7,9%	0.00
Altersgruppen							
bis 24 Jahre	28,0%	(11%)	37,1%	(21%)	-9,1%	6,4%	-1.42
25 bis 34 Jahre	28,6%	(33%)	31,1%	(42%)	-2,6%	8,3%	-0.31
35 bis 44 Jahre	31,2%	(38%)	27,4%	(31%)	3,8%	6,7%	0.57
45 bis 55 Jahre	25,8%	(33%)	30,2%	(45%)	-4,4%	6,6%	-0.67
55 Jahre und älter	34,8%	(100%)	18,2%	(25%)	16,6%	13,3%	1.25
Dauer der Arbeitslosigkeit							
1 bis 29 Tage	28,6%	(0%)	22,2%	(0%)	6,3%	19,6%	0.32
30 bis 89 Tage	28,3%	(14%)	30,0%	(25%)	-1,7%	9,6%	-0.18
90 bis 179 Tage	31,3%	(37%)	41,3%	(29%)	-10,0%	6,7%	-1.49
180 bis 359 Tage	30,9%	(35%)	25,8%	(38%)	5,1%	5,7%	0.91
360 bis 719 Tage	23,8%	(60%)	28,1%	(44%)	-4,3%	7,8%	-0.55
720 Tage und mehr	22,2%	(17%)	24,0%	(17%)	-1,8%	11,9%	-0.15
Geschlecht * Region							
Männer: West	36,0%	(32%)	32,7%	(49%)	3,3%	6,4%	0.52
Männer: Ost	28,1%	(24%)	25,8%	(19%)	2,3%	8,0%	0.29
Frauen: West	24,8%	(28%)	30,5%	(18%)	-5,7%	5,6%	-1.01
Frauen: Ost	25,3%	(58%)	32,9%	(40%)	-7,6%	7,4%	-1.02
Geschlecht*Altersgruppen							
Männer: bis 24 Jahre	35,7%	(6%)	29,1%	(19%)	6,6%	8,9%	0.74
Männer: 25 bis 34 Jahre	33,3%	(25%)	34,8%	(38%)	-1,5%	14,1%	-0.10
Männer: 35 bis 44 Jahre	35,3%	(50%)	29,4%	(60%)	5,9%	11,5%	0.51
Männer: 45 bis 55 Jahre	29,2%	(21%)	33,3%	(53%)	-4,1%	9,4%	-0.44
Männer: 55 Jahre und älter	30,8%	(100%)	16,7%	(0%)	14,1%	17,6%	0.80
Frauen: bis 24 Jahre	19,6%	(20%)	46,0%	(22%)	-26,4%	9,0%	-2.92
Frauen: 25 bis 34 Jahre	25,6%	(40%)	28,9%	(46%)	-3,3%	10,3%	-0.32
Frauen: 35 bis 44 Jahre	28,8%	(29%)	26,2%	(13%)	2,6%	8,2%	0.31
Frauen: 45 bis 55 Jahre	22,2%	(50%)	26,7%	(33%)	-4,5%	9,2%	-0.49
Frauen: 55 Jahre und älter	40,0%	(100%)	20,0%	(50%)	20,0%	21,1%	0.95

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener
Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-2

Tabelle 5.4-3: § 37c-PSA Average Treatment Effect (ATT)



Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt

PSA


	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
Gesamt	25,7%	(4%)	31,9%	(24%)	-6,2%	3,5%	-1,78
Eintrittskohorten in ...							
2003	28,4%	(6%)	28,4%	(35%)	0,0%	5,5%	0,00
2004	23,9%	(2%)	34,1%	(18%)	-10,2%	4,5%	-2,29
2005							
Quartal							
II/2003	30,8%	(0%)	15,4%	(0%)	15,4%	9,5%	1,62
III/2003	23,4%	(0%)	27,7%	(58%)	-4,3%	9,1%	-0,47
IV/2003	31,3%	(13%)	39,6%	(32%)	-8,3%	9,8%	-0,85
I/2004	36,5%	(7%)	30,8%	(25%)	5,7%	9,3%	0,62
II/2004	28,9%	(0%)	37,8%	(19%)	-8,9%	10,0%	-0,89
III/2004	15,1%	(0%)	47,2%	(18%)	-32,1%	8,5%	-3,77
IV/2004	16,4%	(0%)	21,8%	(8%)	-5,4%	7,5%	-0,72
Geschlecht							
Männer	24,2%	(7%)	32,0%	(25%)	-7,8%	4,3%	-1,81
Frauen	28,3%	(0%)	31,7%	(22%)	-3,3%	5,9%	-0,56
Region							
West	27,3%	(5%)	32,7%	(22%)	-5,4%	4,4%	-1,23
Ost	22,8%	(0%)	30,3%	(28%)	-7,5%	5,7%	-1,32
Strategietyp							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	24,7%	(0%)	29,6%	(31%)	-4,9%	6,5%	-0,75
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	24,4%	(0%)	31,2%	(27%)	-6,8%	7,2%	-0,94
III Mittelstädtische West-Bezirke	24,1%	(8%)	29,5%	(14%)	-5,4%	6,1%	-0,90
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	30,0%	(0%)	50,0%	(40%)	-20,0%	22,6%	-0,89
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	32,0%	(8%)	38,8%	(21%)	-6,8%	9,7%	-0,70
Altersgruppen							
bis 24 Jahre	33,6%	(0%)	35,7%	(17%)	-2,1%	5,7%	-0,36
25 bis 34 Jahre	25,6%	(6%)	36,2%	(32%)	-10,6%	7,6%	-1,39
35 bis 44 Jahre	26,2%	(13%)	28,8%	(38%)	-2,6%	7,7%	-0,34
45 bis 55 Jahre	8,9%	(0%)	20,0%	(10%)	-11,1%	6,8%	-1,64
55 Jahre und älter	0,0%		25,0%	(0%)	-25,0%	19,8%	-1,27
Dauer der Arbeitslosigkeit							
1 bis 29 Tage	---		---				
30 bis 89 Tage	30,2%	(0%)	35,7%	(7%)	-5,5%	10,3%	-0,53
90 bis 179 Tage	27,2%	(5%)	34,4%	(26%)	-7,2%	6,8%	-1,06
180 bis 359 Tage	19,8%	(6%)	34,9%	(34%)	-15,1%	6,0%	-2,54
360 bis 719 Tage	30,6%	(0%)	20,4%	(9%)	10,2%	8,6%	1,19
720 Tage und mehr	20,0%	(17%)	21,7%	(20%)	-1,7%	11,5%	-0,15
Geschlecht * Region							
Männer: West	26,7%	(9%)	34,5%	(28%)	-7,8%	5,5%	-1,41
Männer: Ost	20,2%	(0%)	27,3%	(19%)	-7,0%	6,7%	-1,05
Frauen: West	28,4%	(0%)	29,5%	(10%)	-1,1%	7,2%	-0,15
Frauen: Ost	28,2%	(0%)	35,7%	(40%)	-7,5%	10,5%	-0,72

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-3

Tabelle 5.4-4: § 421g Average Treatment Effect (ATT)

<div>  </div>							
Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt							
Vermittlungsgutschein							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
Gesamt	14,2%	(36%)	13,7%	(29%)	0,5%	2,5%	0,21
Eintrittskohorten in ...							
2003	15,8%	(26%)	13,5%	(23%)	2,3%	3,8%	0,61
2004	13,1%	(45%)	14,0%	(33%)	-0,9%	3,3%	-0,28
2005							
Geschlecht							
Männer	14,7%	(35%)	16,6%	(23%)	-1,9%	3,5%	-0,54
Frauen	13,7%	(36%)	10,4%	(41%)	3,3%	3,4%	0,96
Region							
West	13,8%	(43%)	13,8%	(13%)	0,0%	3,7%	-0,01
Ost	14,6%	(30%)	13,7%	(43%)	0,9%	3,3%	0,27
Strategietyp							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	14,4%	(35%)	14,3%	(40%)	0,2%	3,7%	0,04
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	9,8%	(25%)	12,3%	(33%)	-2,6%	4,9%	-0,53
III Mittelstädtische West-Bezirke	18,8%	(44%)	13,1%	(18%)	5,7%	5,7%	1,01
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	15,8%	(33%)	21,1%	(0%)	-5,3%	12,9%	-0,41
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	11,1%	(33%)	11,1%	(0%)	0,0%	8,7%	0,00
Altersgruppen							
bis 24 Jahre	12,0%	(17%)	24,5%	(18%)	-12,5%	7,7%	-1,62
25 bis 34 Jahre	23,0%	(35%)	19,2%	(23%)	3,8%	6,8%	0,56
35 bis 44 Jahre	15,3%	(16%)	8,1%	(40%)	7,3%	4,1%	1,78
45 bis 55 Jahre	8,7%	(64%)	12,7%	(31%)	-4,0%	3,9%	-1,02
55 Jahre und älter	15,8%	(100%)	9,5%	(50%)	6,3%	10,7%	0,59
Dauer der Arbeitslosigkeit							
1 bis 29 Tage	---		---				
30 bis 89 Tage	25,0%	(100%)	30,8%	(25%)	-5,8%	21,3%	-0,27
90 bis 179 Tage	16,7%	(21%)	16,2%	(10%)	0,5%	5,7%	0,09
180 bis 359 Tage	15,9%	(18%)	14,9%	(26%)	1,0%	4,7%	0,21
360 bis 719 Tage	13,2%	(64%)	12,9%	(40%)	0,3%	4,5%	0,06
720 Tage und mehr	6,0%	(33%)	6,7%	(50%)	-0,7%	4,7%	-0,14
Geschlecht * Region							
Männer: West	13,8%	(46%)	13,4%	(0%)	0,4%	5,0%	0,09
Männer: Ost	15,4%	(28%)	19,3%	(36%)	-3,9%	5,0%	-0,78
Frauen: West	13,7%	(40%)	14,3%	(27%)	-0,6%	5,7%	-0,10
Frauen: Ost	13,8%	(33%)	7,6%	(67%)	6,1%	4,2%	1,45

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener
Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-4

5.4.3 Übergangsraten von Teilnehmern und Nichtteilnehmer auf Basis des Kaplan-Meier-Schätzers

Rechtszensierte Beobachtungen können bei Verwendung von Verweildauermodellen adäquat berücksichtigt werden. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde der sog. Produkt-Limit-Schätzer (Kaplan-Meier-Schätzer) verwendet und mit dem Matching-Ansatz verknüpft, um auch im Falle des Auftretens von zensierten Fällen valide Schätzungen zu erhalten. Inwieweit sich aus der geschätzten Verbleibsfunktion der Anteil der erfolgreichen Fälle präzise schätzen lässt, hängt dabei wesentlich von den im Evaluationszeitraum tatsächlich beobachteten abgeschlossenen Fällen ab. Das nicht-parametrische Kaplan-Meier-Verfahren basiert auf der Schätzung bedingter Wahrscheinlichkeiten zu jedem Zeitpunkt eines auftretenden Ereignisses durch Bilden des Produktgrenzwerts dieser Wahrscheinlichkeiten zur Schätzung der Überlebensrate zu jedem Zeitpunkt. Mit dem Produkt-Limit-Schätzer können also durchschnittliche Verweildauern bzw. erwartete mittlere Verweildauern sowie daraus abgeleitete mittlere und kumulierte Hazard- bzw. Übergangsraten geschätzt werden.¹⁶³ Die Abhängigkeit einer Überlebensfunktion wird also ausschließlich auf den Faktor Zeit bezogen, die Einbeziehung von Kovariablen zur Kontrolle unbeobachteter Heterogenität und zur Schätzung von Effekten unterschiedlicher Faktoren ist allerdings nur sehr eingeschränkt möglich.

In den folgenden Ergebnistabellen (Tab. 5.4-4 bis 5.4-8) werden zunächst die mittleren monatlichen Übergangsraten (Inzidenz) und jeweils über den Evaluationszeitraum kumulierten Übergangsraten der Teilnehmer und Nichtteilnehmer gegenübergestellt.

Im Wesentlichen werden durch die Zensierungen berücksichtigten Übergangsraten die Ergebnisse des dargestellten naiven Differenzschätzers bestätigt, weshalb im Folgenden nur kurz die nennenswerten Unterschiede aufgezeigt werden.

§ 37 SGB III - Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Die bereits oben berichteten unterschiedlichen Integrationsquoten zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern werden durch den Kaplan-Meier-Schätzer noch etwas deutlicher. Die über den Evaluationszeitraum kumulierte Übergangsrate liegt bei

¹⁶³ Grundsätzlich liefert auch die Sterbetafel-Methode (Life-Tables Analyse) Schätzungen der mittleren Verweildauer. Allerdings müssen dabei die Verweildauern in feste, beliebig lange Intervalle eingeteilt werden. Die Genauigkeit der Schätzungen hängt dabei stark von den gewählten Intervallbreiten ab. Zudem sind bei unterschiedlicher Intervalleinteilung auch jeweils unterschiedliche Schätzergebnisse zu erwarten. Im Gegensatz dazu arbeitet der Produkt-Limit-Schätzer mit den tatsächlich beobachteten Ereignis- und Zensierungszeiten.

den Teilnehmern bei 0,175, bei der Kontrollgruppe bei 0,183. Die mittlere monatliche Übergangsrate liegt bei 0,046 (Teilnehmer) und 0,047 (Kontrollgruppe).

§ 421i SGB III - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Durch die Berücksichtigung der Zensierungen zeigt sich nun ein positiver Effekt, der aber sehr gering ist (kumulierte Rate der Teilnehmer: 0,484, Kontrollgruppe: 0,483). Erwartungsgemäß ist dies auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen. Darüber hinaus verstärkt sich der geschlechtsspezifische Effekt. Während sich bei den Männern die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme deutlich positiv auswirkt, ergibt sich bei den Frauen im Mittel nahezu kein Unterschied.

§ 37c SGB III - PSA

Der Gesamteffekt einer deutlich geringeren Übergangsquote in reguläre Beschäftigung wird durch die Betrachtung der mittleren Übergangsraten (Teilnehmer: 0,046 Kontrollgruppe: 0,066) bestätigt und erreicht nunmehr unter Berücksichtigung der Zensierungen statistische Signifikanz. Darüber hinaus weist der Vergleich der mittleren Übergangsraten mit den kumulierten Übergangsraten (Teilnehmer: 0,496; Kontrollgruppe: 0,540) auf einen sog. Klebeeffekt hin. Dies gilt in erster Linie für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004. Die Berücksichtigung der Zensierung erklärt den Unterschied zwischen 2003 und 2004 also nicht. Der negative Effekt ist nur bei den Männern statistisch signifikant, die Differenz der mittleren Übergangsrate gegenüber der Kontrollgruppe liegt hier bei -0,0233 (rd. -2,3°Prozentpunkte).

§ 421g SGB III - Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

Ergänzend zu den deutlich negativen Effekten bei den jungen VGS-Besitzern, zeigt sich bei Berücksichtigung der Zensierungen nun eine deutlich positive Auswirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen im Alter von 35 bis unter 45 Jahre. Die mittleren Raten liegen bei 0,044 bei den VGS-Besitzern gegenüber 0,021 in der Kontrollgruppe (kumulierte Rate: Teilnehmer 0,170 zu 0,083 in der Kontrollgruppe).

Tabelle 5.4-5: § 37 Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt						
§37						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,046	0,175	0,047	0,183	-0,0015	0,86
Eintrittskohorten in ...						
2003						
2004	0,046	0,175	0,047	0,183	-0,0015	0,86
2005						
Geschlecht						
Männer	0,052	0,199	0,057	0,222	-0,0043	0,73
Frauen	0,037	0,142	0,035	0,131	0,0024	0,84
Region						
West	0,040	0,153	0,056	0,214	-0,0157	0,15
Ost	0,059	0,222	0,032	0,123	0,0272	0,07
Strategietyp						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,049	0,187	0,030	0,117	0,0190	0,20
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,065	0,238	0,066	0,252	-0,0012	0,97
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,043	0,162	0,054	0,204	-0,0100	0,53
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,040	0,156	0,023	0,089	0,0162	0,49
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,031	0,129	0,067	0,267	-0,0361	0,12
Altersgruppen						
bis 24 Jahre	0,064	0,027	0,063	0,231	0,0011	0,96
25 bis 34 Jahre	0,054	0,196	0,059	0,229	-0,0053	0,79
35 bis 44 Jahre	0,029	0,119	0,043	0,170	-0,0141	0,36
45 bis 55 Jahre	0,047	0,184	0,033	0,129	0,0140	0,42
55 Jahre und älter	0,000	0,000	0,015	0,059	-0,0147	0,56
Dauer der Arbeitslosigkeit						
1 bis 29 Tage	0,108	0,362	0,033	0,125	0,0751	0,26
30 bis 89 Tage	0,057	0,253	0,099	0,397	-0,0419	0,24
90 bis 179 Tage	0,086	0,311	0,059	0,218	0,0275	0,27
180 bis 359 Tage	0,040	0,151	0,042	0,161	-0,0019	0,91
360 bis 719 Tage	0,022	0,092	0,036	0,141	-0,0141	0,35
720 Tage und mehr	0,006	0,024	0,018	0,073	-0,0123	0,36
Geschlecht * Region						
Männer: West	0,045	0,171	0,067	0,260	-0,0214	0,15
Männer: Ost	0,070	0,266	0,035	0,137	0,0351	0,12
Frauen: West	0,032	0,127	0,039	0,146	-0,0065	0,66
Frauen: Ost	0,046	0,170	0,028	0,106	0,0179	0,37

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-5

Tabelle 5.4-5a: § 37-Gesamtvermittlung Übergangsrate in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt						
§37 Gesamtvermittlung						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,048	0,185	0,035	0,136	0,0134	0,33
Eintrittskohorten in ...						
2003						
2004	0,048	0,185	0,035	0,136	0,0134	0,33
2005						
Geschlecht						
Männer	0,067	0,255	0,030	0,117	0,0371	0,06
Frauen	0,026	0,099	0,043	0,158	-0,0169	0,39
Region						
West	0,041	0,153	0,050	0,196	-0,0091	0,65
Ost	0,057	0,227	0,018	0,070	0,0391	0,04

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1.-5a

Tabelle 5.4-6: § 421i Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt



Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

§421i						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,037	0,484	0,031	0,483	0,0061	0,18
Eintrittskohorten in ...						
2003	0,031	0,451	0,024	0,405	0,0078	0,12
2004	0,046	0,509	0,043	0,501	0,0026	0,76
2005						
Geschlecht						
Männer	0,044	0,635	0,031	0,512	0,0130	0,07
Frauen	0,031	0,379	0,030	0,456	0,0008	0,89
Region						
West	0,039	0,534	0,032	0,511	0,0071	0,23
Ost	0,033	0,410	0,028	0,436	0,0044	0,52
Strategietyp						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,032	0,403	0,025	0,378	0,0076	0,29
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,039	0,551	0,056	0,775	-0,0170	0,40
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,034	0,448	0,028	0,450	0,0063	0,39
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,060	0,742	0,043	0,632	0,0167	0,40
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,039	0,521	0,033	0,650	0,0066	0,57
Altersgruppen						
bis 24 Jahre	0,045	0,505	0,041	0,627	0,0033	0,75
25 bis 34 Jahre	0,034	0,440	0,029	0,428	0,0044	0,67
35 bis 44 Jahre	0,040	0,616	0,030	0,402	0,0098	0,31
45 bis 55 Jahre	0,029	0,380	0,027	0,496	0,0025	0,74
55 Jahre und älter	0,040	0,563	0,015	0,194	0,0253	0,10
Dauer der Arbeitslosigkeit						
1 bis 29 Tage	0,027	0,511	0,016	0,236	0,0112	0,57
30 bis 89 Tage	0,040	0,419	0,032	0,471	0,0076	0,59
90 bis 179 Tage	0,043	0,526	0,046	0,640	-0,0038	0,72
180 bis 359 Tage	0,038	0,459	0,024	0,403	0,0131	0,07
360 bis 719 Tage	0,033	0,676	0,029	0,572	0,0039	0,71
720 Tage und mehr	0,026	0,315	0,018	0,296	0,0072	0,58
Geschlecht * Region						
Männer: West	0,048	0,721	0,035	0,589	0,0129	0,17
Männer: Ost	0,038	0,500	0,025	0,390	0,0126	0,25
Frauen: West	0,033	0,388	0,030	0,447	0,0023	0,76
Frauen: Ost	0,029	0,359	0,030	0,465	-0,0014	0,88

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-6

Tabelle 5.4-7: § 37c-PSA Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt						
PSA						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,046	0,496	0,066	0,540	-0,0197	0,01
Eintrittskohorten in ...						
2003	0,048	0,417	0,054	0,447	-0,0061	0,60
2004	0,045	0,605	0,075	0,615	-0,0299	0,01
2005						
Geschlecht						
Männer	0,043	0,453	0,067	0,509	-0,0233	0,02
Frauen	0,051	0,521	0,064	0,568	-0,0131	0,33
Region						
West	0,052	0,525	0,072	0,556	-0,0204	0,06
Ost	0,038	0,418	0,056	0,505	-0,0183	0,12
Strategietyp						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,040	0,492	0,054	0,493	-0,0141	0,28
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,048	0,440	0,065	0,513	-0,0178	0,30
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,044	0,427	0,063	0,490	-0,0194	0,17
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,050	0,411	0,131	0,908	-0,0816	0,20
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,063	0,708	0,091	0,628	-0,0284	0,27
Altersgruppen						
bis 24 Jahre	0,063	0,632	0,083	0,624	-0,0193	0,19
25 bis 34 Jahre	0,048	0,643	0,075	0,510	-0,0272	0,14
35 bis 44 Jahre	0,051	0,421	0,059	0,589	-0,0083	0,65
45 bis 55 Jahre	0,013	0,162	0,031	0,299	-0,0184	0,11
55 Jahre und älter	0,000	0,000	0,059	0,500	-0,0588	0,33
Dauer der Arbeitslosigkeit						
1 bis 29 Tage	0,061	0,678	1,000	1,000	-0,9389	0,07
30 bis 89 Tage	0,054	0,494	0,080	0,841	-0,0261	0,30
90 bis 179 Tage	0,048	0,362	0,073	0,548	-0,0251	0,12
180 bis 359 Tage	0,034	0,485	0,070	0,566	-0,0356	0,01
360 bis 719 Tage	0,060	0,763	0,042	0,377	0,0182	0,37
720 Tage und mehr	0,038	0,396	0,041	0,445	-0,0031	0,89
Geschlecht * Region						
Männer: West	0,050	0,481	0,075	0,577	-0,0254	0,06
Männer: Ost	0,035	0,355	0,053	0,397	-0,0186	0,19
Frauen: West	0,055	0,592	0,066	0,495	-0,0113	0,53
Frauen: Ost	0,044	0,412	0,060	0,619	-0,0168	0,42

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-7

Tabelle 5.4-8: § 421g Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt						
Vermittlungsgutschein						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,041	0,156	0,037	0,146	0,0036	0,62
Eintrittskohorten in ...						
2003	0,045	0,172	0,036	0,143	0,0088	0,45
2004	0,037	0,143	0,037	0,148	-0,0003	0,98
2005						
Geschlecht						
Männer	0,043	0,160	0,045	0,178	-0,0028	0,80
Frauen	0,038	0,149	0,027	0,109	0,0108	0,28
Region						
West	0,039	0,154	0,037	0,145	0,0023	0,84
Ost	0,042	0,157	0,037	0,146	0,0047	0,64
Strategietyp						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,041	0,154	0,039	0,153	0,0026	0,81
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,026	0,106	0,033	0,129	-0,0069	0,63
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,057	0,224	0,035	0,138	0,0221	0,21
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,045	0,164	0,059	0,227	-0,0134	0,76
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,031	0,114	0,030	0,114	0,0012	0,96
Altersgruppen						
bis 24 Jahre	0,035	0,143	0,071	0,274	-0,0361	0,16
25 bis 34 Jahre	0,069	0,255	0,053	0,209	0,0164	0,46
35 bis 44 Jahre	0,044	0,170	0,021	0,083	0,0232	0,05
45 bis 55 Jahre	0,024	0,091	0,034	0,134	-0,0103	0,37
55 Jahre und älter	0,043	0,167	0,024	0,098	0,0188	0,56
Dauer der Arbeitslosigkeit						
1 bis 29 Tage	0,033	0,125	0,000	0,000	0,0330	0,79
30 bis 89 Tage	0,071	0,268	0,087	0,336	-0,0155	0,86
90 bis 179 Tage	0,048	0,184	0,044	0,172	0,0047	0,80
180 bis 359 Tage	0,046	0,175	0,041	0,159	0,0059	0,68
360 bis 719 Tage	0,038	0,143	0,035	0,136	0,0030	0,82
720 Tage und mehr	0,016	0,065	0,017	0,069	-0,0017	0,91
Geschlecht * Region						
Männer: West	0,040	0,153	0,036	0,141	0,0034	0,82
Männer: Ost	0,045	0,166	0,054	0,212	-0,0084	0,60
Frauen: West	0,039	0,152	0,038	0,151	0,0008	0,96
Frauen: Ost	0,038	0,147	0,020	0,079	0,0180	0,14

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

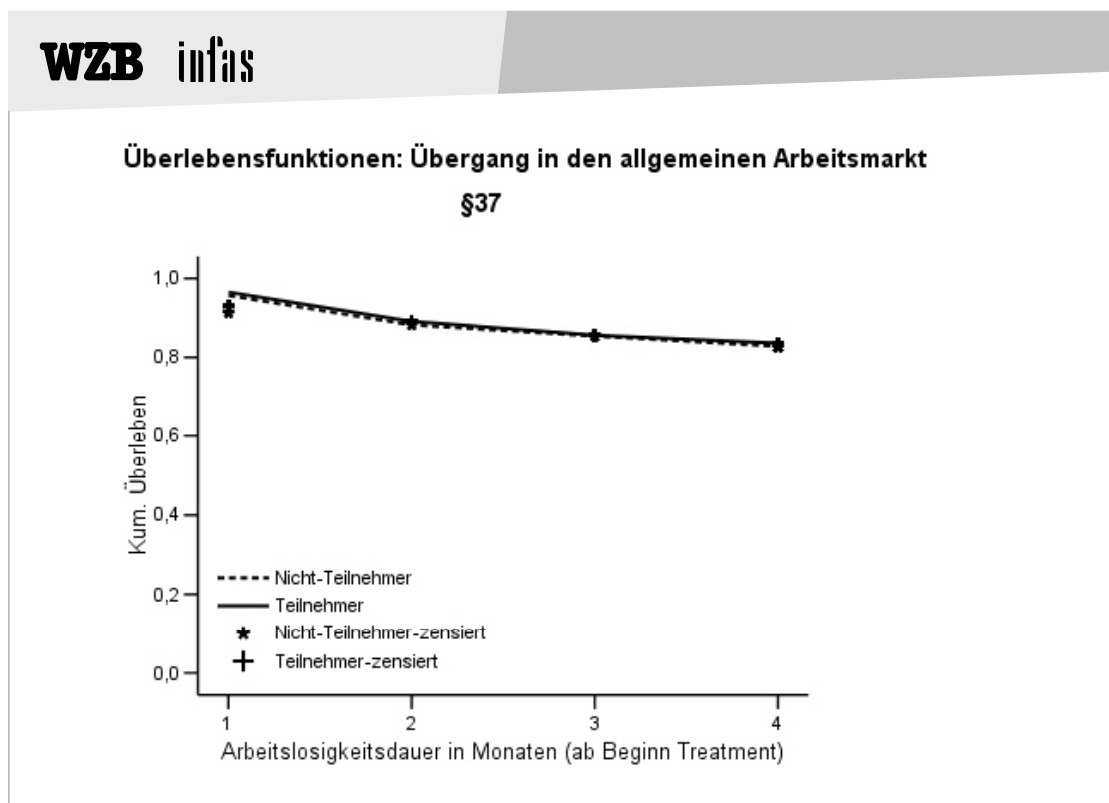
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-8

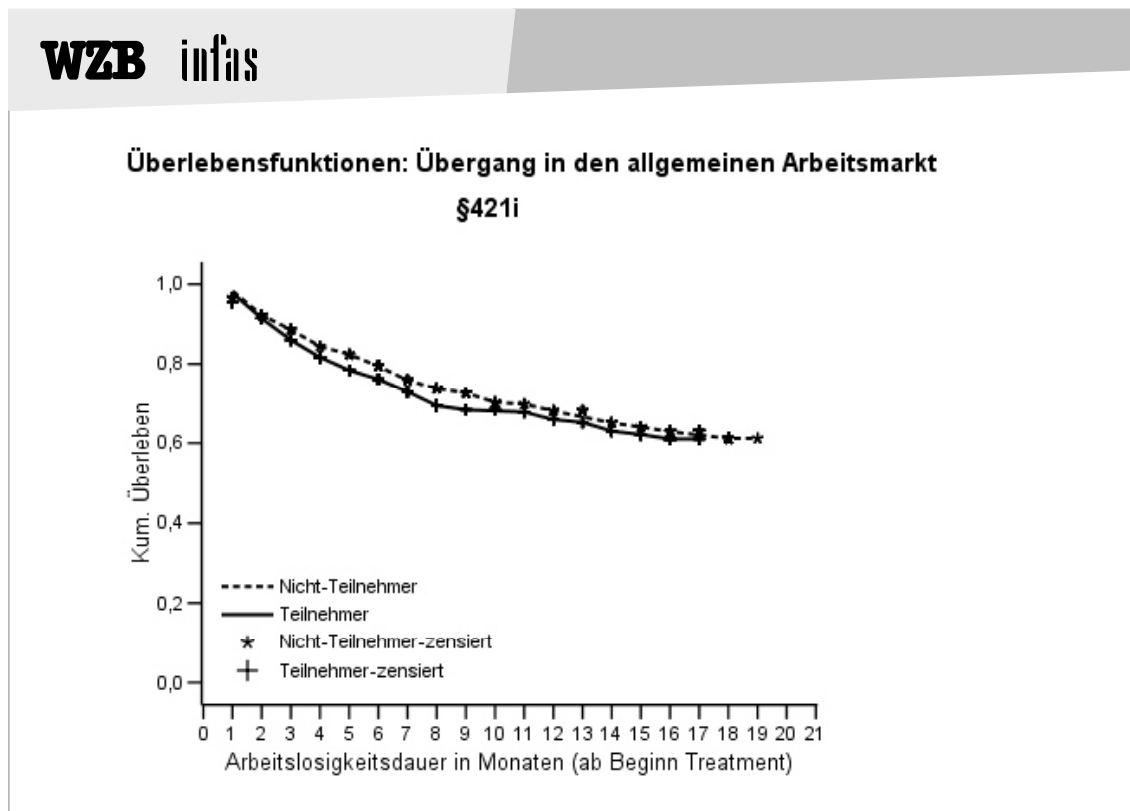
5.4.4 Verweildauern bis Aufnahme einer Beschäftigung auf Basis von Kaplan-Meier-Schätzer

Wie bereits erläutert, können mit dem Produkt-Limit-Schätzer durchschnittliche Verweildauern bzw. erwartete mittlere Verweildauern geschätzt werden. Die Abhängigkeit der Überlebensfunktion wird dabei ausschließlich auf den Faktor Zeit bezogen, die Berücksichtigung von Kovariablen erfolgt über die nach unterschiedlichen Gruppen getrennte Schätzung der Überlebensfunktionen. Als Statistik zum Test auf Unterschiedlichkeit der Survivorfunktionen steht der Log-Rank-Test zur Verfügung.

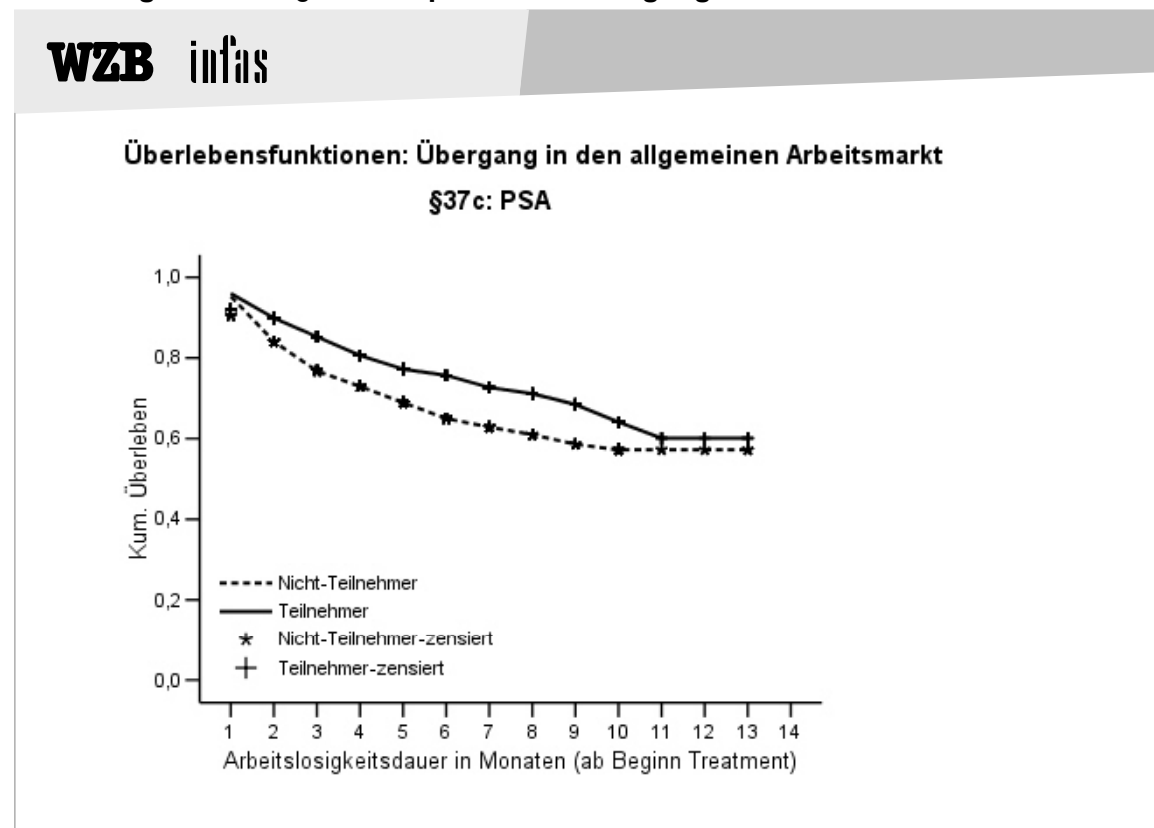
Die Darstellung der Überlebenskurven (vgl. Abb. 5.4-1 bis 5.4-4) macht deutlich, dass die Verläufe seit Eintritt in die Maßnahme zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern erstaunlich ähnlich sind, allerdings mit einer Ausnahme. Die PSA-Beschäftigten haben mit Eintritt in eine PSA geringere Übergangschancen im Vergleich zur Kontrollgruppe. Ab etwa dem vierten Monat nach Eintritt in eine PSA wird der Unterschied zur Kontrollgruppe deutlich größer. Erst ab dem neunten Monat nähern sich beide Gruppen wieder an. Die Überlebenskurven verweisen erneut auf den vermuteten Klebeeffekt der PSA-Beschäftigten.

Abbildung 5.4-1: § 37 Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt

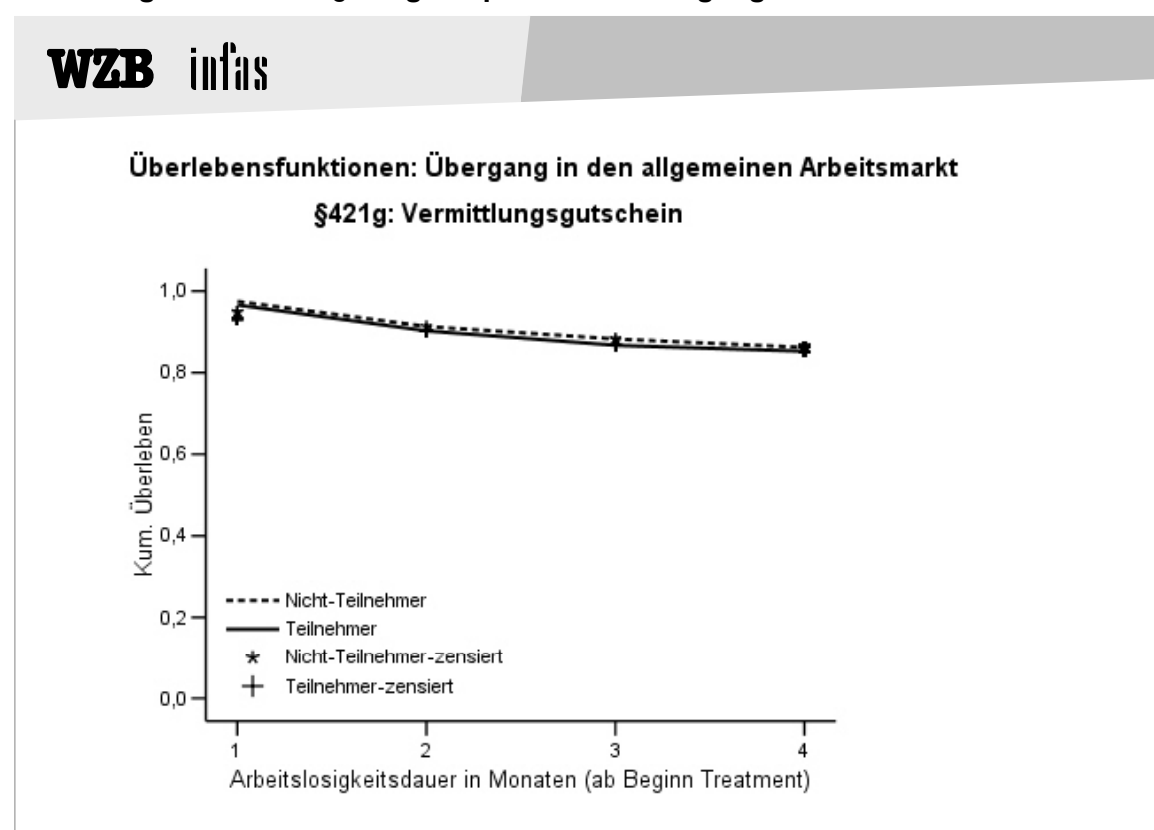
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 5.4-2: § 421i Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 5.4-3 § 37c Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 5.4-4: § 421g Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die geschätzten mittleren Verweildauern im Evaluationszeitraum fassen die Kurvenverläufe zusammen und liefern einen nach Gruppen getrennten Überblick über die Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe je Maßnahme. Der Log-Rank-Test prüft dabei jeweils auf Unterschiedlichkeit der Survivorfunktion zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe (vgl. Tabelle 5.4-9 - 5.4.12; weitere Ergebnisse der nach Region und Geschlecht getrennten Überlebenskurven finden sich im Anhang C Kap. 6.1).

§ 37 SGB III - Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Auch bei den mittleren Verweildauern (3,6 Monate) bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zeigen sich nahezu keine Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Einzig in den neuen Bundesländern ergibt sich ein nennenswerter positiver Effekt des Instruments auf die Verweildauer, während demgegenüber der Effekt in den alten Bundesländern (3,7 Monate zu 3,6 Monate in der Kontrollgruppe) gering und negativ ist. In den neuen Bundesländern ergibt sich bei den Teilnehmern eine geschätzte mittlere Verweildauer von 3,59 Monaten, bei den Nichtteilnehmern von 3,75 Monaten. Die Teilnehmer gehen also im Schnitt ein wenig früher in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt über (vgl. auch die Abbildungen C6.1-1 und C6.1-2 im Anhang C Kap. 6.1).

Betrachtet man sich nur die Gesamtvermittlung, ergeben sich etwas größere Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe bei den Männern (3,54 zu 3,85 Monaten) und in den neuen Bundesländern. In beiden Gruppen ist die Verweildauer bei den Teilnehmern geringer als bei den Nichtteilnehmern, der Effekt also positiv.

§ 421i SGB III - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Zwar erweisen sich die mittleren Verweildauern der Teilnehmer in nahezu allen Gruppen und auch insgesamt als kürzer (insgesamt beträgt der Unterschied etwas über einen Monat), die Verläufe der Überlebenskurven unterscheiden sich zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe jedoch in keiner Gruppe statistisch signifikant.

§ 37c SGB III - PSA

Die mittleren Verweildauern bestätigen die bereits berichteten Ergebnisse. Die mittlere Verweildauer ist in der Kontrollgruppe geringer als bei den Teilnehmern. Der Unterschied ist bei der Eintrittskohorte 2004 und bei den Männern besonders stark ausgeprägt. Der Log-Rank-Test bestätigt, dass sich die Kurvenverläufe zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe insgesamt, bei den Männern und bei den Eintrittskohorten 2004 statistisch signifikant voneinander unterscheiden.

§ 421g SGB III - Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe in den mittleren Verweildauern und in den Kurvenverläufen zeigen sich in keiner Gruppe. Die mittleren Verweildauern sind vielmehr in allen Gruppen erstaunlich ähnlich.

Tabelle 5.4-9: § 37 Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung

Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)

§37

	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
Gesamt	3,68	0,05	3,65	0,05	0,76
Eintrittskohorten in ...					
2003					
2004	3,68	0,05	3,65	0,05	0,76
2005					
Geschlecht					
Männer	3,63	0,06	3,62	0,06	0,66
Frauen	3,74	0,07	3,69	0,07	0,91
Region					
West	3,72	0,05	3,60	0,06	0,12
Ost	3,59	0,09	3,75	0,07	0,08
Strategietyp					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,65	0,08	3,76	0,08	0,23
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,53	0,15	3,54	0,14	0,94
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,66	0,09	3,58	0,10	0,45
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,75	0,14	3,80	0,12	0,49
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,85	0,08	3,53	0,13	0,11
Altersgruppen					
bis 24 Jahre	3,52	0,12	3,48	0,12	0,99
25 bis 34 Jahre	3,55	0,11	3,59	0,10	0,72
35 bis 44 Jahre	3,84	0,06	3,72	0,09	0,34
45 bis 55 Jahre	3,72	0,09	3,72	0,10	0,43
55 Jahre und älter	---				
Dauer der Arbeitslosigkeit					
1 bis 29 Tage	3,22	0,22	3,75	0,23	0,27
30 bis 89 Tage	3,73	0,13	3,44	0,16	0,23
90 bis 179 Tage	3,38	0,15	3,53	0,12	0,30
180 bis 359 Tage	3,69	0,08	3,66	0,09	0,84
360 bis 719 Tage	3,90	0,06	3,72	0,10	0,33
720 Tage und mehr	3,98	0,02	3,91	0,09	0,31
Geschlecht * Region					
Männer: West	3,68	0,07	3,56	0,08	0,13
Männer: Ost	3,53	0,13	3,76	0,11	0,12
Frauen: West	3,79	0,08	3,66	0,10	0,63
Frauen: Ost	3,65	0,12	3,74	0,10	0,41

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener
Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-9

Tabelle 5.4-9a: § 37-Gesamtvermittlung Mittlere Verweildauern

WZB infas

Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)


§37 Gesamtvermittlung

	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
Gesamt	3,65	0,08	3,75	0,07	0,33
Eintrittskohorten in ...					
2003					
2004	3,65	0,08	3,75	0,07	0,33
2005					
Geschlecht					
Männer	3,54	0,12	3,85	0,07	0,05
Frauen	3,79	0,09	3,62	0,13	0,38
Region					
West	3,65	0,11	3,67	0,11	0,62
Ost	3,64	0,11	3,85	0,08	0,04

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1.-9a

Tabelle 5.4-10: § 421i Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung

<div>  </div>					
Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer) §421i					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
Gesamt	12,61	0,34	13,74	0,34	0,44
Eintrittskohorten in ...					
2003	12,86	0,45	14,49	0,43	0,27
2004	10,54	0,41	11,75	0,45	0,98
2005					
Geschlecht					
Männer	12,06	0,51	13,81	0,50	0,12
Frauen	13,06	0,45	13,69	0,45	0,70
Region					
West	12,42	0,43	13,66	0,43	0,37
Ost	12,93	0,55	13,91	0,55	0,90
Strategietyp					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	12,94	0,59	14,27	0,57	0,59
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	12,60	1,20	11,21	1,32	0,39
III Mittelstädtische West-Bezirke	12,92	0,57	14,15	0,56	0,48
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	10,22	1,13	12,13	1,26	0,57
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	12,51	0,81	13,78	0,78	0,68
Altersgruppen					
bis 24 Jahre	12,26	0,70	12,50	0,69	0,81
25 bis 34 Jahre	12,75	0,80	13,63	0,84	0,93
35 bis 44 Jahre	12,41	0,67	13,87	0,69	0,43
45 bis 55 Jahre	12,67	0,60	14,59	0,60	0,74
55 Jahre und älter	11,99	1,34	15,26	1,24	0,16
Dauer der Arbeitslosigkeit					
1 bis 29 Tage	13,58	1,00	14,43	2,19	0,86
30 bis 89 Tage	12,32	0,95	13,48	1,08	0,87
90 bis 179 Tage	12,08	0,70	12,03	0,69	0,44
180 bis 359 Tage	12,42	0,59	14,60	0,53	0,11
360 bis 719 Tage	13,27	0,78	14,35	0,78	0,55
720 Tage und mehr	12,99	1,07	15,24	1,10	0,74
Geschlecht * Region					
Männer: West	11,80	0,64	13,57	0,63	0,16
Männer: Ost	12,49	0,86	14,29	0,83	0,45
Frauen: West	12,97	0,57	13,72	0,58	0,88
Frauen: Ost	13,16	0,73	13,66	0,73	0,65

Auf Grund der Rechtszensurierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener
Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Tabelle 5.4-11: § 37c-PSA Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung

Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)

PSA


	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
Gesamt	9,97	0,28	9,12	0,30	0,02
Eintrittskohorten in ...					
2003	9,87	0,42	9,65	0,45	0,71
2004	9,95	0,38	8,76	0,40	0,01
2005					
Geschlecht					
Männer	10,12	0,34	9,14	0,37	0,03
Frauen	9,79	0,45	9,15	0,50	0,32
Region					
West	9,73	0,35	8,96	0,38	0,06
Ost	10,32	0,44	9,47	0,48	0,13
Strategietyp					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	10,11	0,52	9,57	0,52	0,31
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	9,98	0,59	9,16	0,64	0,30
III Mittelstädtische West-Bezirke	10,19	0,46	9,36	0,54	0,18
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	7,92	1,04	5,13	0,91	0,23
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	9,10	0,75	7,77	0,73	0,29
Altersgruppen					
bis 24 Jahre	9,12	0,45	8,52	0,49	0,26
25 bis 34 Jahre	9,78	0,61	8,81	0,65	0,15
35 bis 44 Jahre	9,83	0,64	9,32	0,64	0,68
45 bis 55 Jahre	11,22	0,34	10,82	0,61	0,09
55 Jahre und älter	---				
Dauer der Arbeitslosigkeit					
1 bis 29 Tage			---		
30 bis 89 Tage	9,48	0,79	8,35	0,91	0,33
90 bis 179 Tage	9,23	0,47	8,88	0,58	0,18
180 bis 359 Tage	10,59	0,47	8,86	0,49	0,01
360 bis 719 Tage	9,09	0,79	8,26	0,47	0,33
720 Tage und mehr	9,88	0,76	9,46	0,93	0,90
Geschlecht * Region					
Männer: West	9,85	0,44	8,80	0,47	0,07
Männer: Ost	10,55	0,53	9,76	0,59	0,25
Frauen: West	9,54	0,57	9,31	0,64	0,53
Frauen: Ost	9,47	0,66	9,19	0,76	0,37

Auf Grund der Rechtszensierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener
Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-11

Tabelle 5.4-12: § 421g Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung

<div>  </div>					
Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer) Vermittlungsgutschein					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
Gesamt	3,70	0,04	3,74	0,04	0,67
Eintrittskohorten in ...					
2003	3,66	0,07	3,74	0,06	0,47
2004	3,73	0,05	3,75	0,05	0,93
2005					
Geschlecht					
Männer	3,67	0,06	3,69	0,06	0,73
Frauen	3,73	0,06	3,81	0,05	0,28
Region					
West	3,74	0,06	3,73	0,06	0,88
Ost	3,67	0,06	3,76	0,05	0,68
Strategietyp					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,65	0,07	3,75	0,06	0,86
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,86	0,06	3,74	0,09	0,62
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,66	0,09	3,79	0,08	0,20
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,58	0,23	3,58	0,23	0,71
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,74	0,14	3,74	0,15	0,99
Altersgruppen					
bis 24 Jahre	3,83	0,09	3,51	0,15	0,13
25 bis 34 Jahre	3,48	0,12	3,66	0,10	0,49
35 bis 44 Jahre	3,69	0,08	3,85	0,06	0,06
45 bis 55 Jahre	3,79	0,07	3,75	0,07	0,34
55 Jahre und älter	3,68	0,18	3,95	0,07	0,51
Dauer der Arbeitslosigkeit					
1 bis 29 Tage			---		
30 bis 89 Tage	3,50	0,35	3,54	0,21	0,83
90 bis 179 Tage	3,65	0,09	3,74	0,10	0,81
180 bis 359 Tage	3,65	0,09	3,70	0,07	0,73
360 bis 719 Tage	3,70	0,08	3,76	0,07	0,86
720 Tage und mehr	3,96	0,04	3,87	0,07	0,89
Geschlecht * Region					
Männer: West	3,73	0,08	3,71	0,09	0,86
Männer: Ost	3,63	0,09	3,66	0,08	0,54
Frauen: West	3,75	0,10	3,75	0,09	0,98
Frauen: Ost	3,72	0,08	3,86	0,06	0,14

Auf Grund der Rechtszensurierung bzw. der Anzahl nicht abgeschlossener Förderfälle erfolgen weitere Aufgliederungen im Bericht 2006

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht 4.4.1-12

5.4.5 Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt: Übergangsratenmodell

Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann einerseits dadurch gemessen werden, dass sich die Beschäftigungschancen von Frauen und Männern durch die Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme relativ zur Nichtteilnahme verbessern. Die Wirkungsweise einer Maßnahme auf die Vermittlungschancen kann andererseits anhand der auf individuellen Merkmalen bedingten Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung bzw. in eine berufliche Ausbildung evaluiert werden. Die Berücksichtigung von Erwerbsverläufen und weiteren individuellen Merkmalen in einer multivariaten Ereignisanalyse erlaubt es, Effekte der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen einerseits und individuelle Risikofaktoren andererseits heraus zu partialisieren. Die gewonnenen Ergebnisse gewinnen dadurch an zusätzlichem und – auf die Zukunft gewendet – auch an prognostischem Gehalt.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die ereignisanalytische Betrachtung der Wahrscheinlichkeit, während oder nach der Teilnahme an einer Maßnahme in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzumünden. Unter Konstanthaltung aller modellierten Merkmale wird der Erklärungsbeitrag einzelner Variablen, insbesondere auch Teilnahme an einer Maßnahme, auf das modellierte Ereignis (hier den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt) geprüft. Die statistischen Modelle, die den nachfolgend dargestellten Ergebnissen zugrunde liegen, beziehen jeweils die potentiellen Risikofaktoren der Zielgruppen und weitere Einflussfaktoren ein. Insbesondere sind dies auch Faktoren, die auf geschlechtsspezifische Unterschiede hinweisen, wie etwa die je spezifische Berufsbiografie von Frauen und Männern und die je spezifischen familialen Bedingungen. Vor allem können auch solche Merkmale in die Modelle aufgenommen werden, die als Datenbasis für das Matching-Verfahren nicht zur Verfügung standen und damit im Matching nicht beobachtbar waren. Damit kann also weitere Heterogenität zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern kontrolliert werden.

Für die Modellierung des Übergangs in den Zielzustand (Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt) wurden Modelle mit periodisierter Verweildauer, sogenannte „Piecewise Constant Exponential Models“ verwendet (Blossfeld und Rohwer, 1995; Klose und Bender, 2000; Gilberg, Hess und Schröder, 1999). Diese Modelle erlauben es, die Zeitachse des Evaluationszeitraums in Intervalle aufzuteilen und für diese einzelnen Zeitperioden unterschiedliche zugrundeliegende Übergangsraten (sog. „Baselineraten“) zu bestimmen. Dieses sehr flexible Modell ist immer dann sinnvoll einsetzbar, wenn die Zeitabhängigkeit des Prozesses, d.h. im vorliegenden Fall die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, nicht formal bestimmbar bzw. nicht bekannt ist.

Durch eine Erweiterung des Modells ist es zudem möglich, auch die Effekte ausgewählter oder aller zeitkonstanten Kovariaten über die Zeit variieren zu lassen. Dies ist

eine Möglichkeit, zeitabhängige Kovariablen zu spezifizieren bzw. deren Zeitabhängigkeit zu testen.

Diese Möglichkeit der sog. „Piecewise Constant Exponential Models with Period-Specific Effects“ wurde genutzt, um den Einfluss der Teilnahme an dem jeweiligen Treatment für die einzelnen Zeitperioden getrennt zu ermitteln. So wurde die Stärke der jeweiligen Maßnahmewirkung auf den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt je nach Evaluationszeitraum in Ein-, Zwei- oder Dreimonatsschritten getrennt geschätzt. Diese Zeitabhängigkeit des Treatmenteffektes liefert zusätzliche Informationen über die Wirkung des jeweiligen Instruments, da die Wirkung zu Beginn oder zum Ende eines Treatments unterschiedlich sein kann. Da eine solche Modellierung allerdings eine vergleichsweise große Zahl an Übergängen in den einzelnen Zeitperioden voraussetzt, wurden zum jetzigen Zeitpunkt die Modellierungen zeitperiodenspezifischer Effekte nur für die Gesamtmodelle und nicht für die nach Geschlecht und Region getrennten Modelle geschätzt.

Bei einem Piecewise Constant Exponential Model handelt es sich zwar auch um ein proportionales Ratenmodell, im Gegensatz zu einem Proportional-Hazards-Regressionsmodell (Cox-Modell) ergibt sich allerdings der Vorteil, dass sich die Proportionalitätsannahme auf die einzelnen Zeitperioden und nicht den gesamten Zeitraum bezieht. Die Proportionalitätsannahme besagt, dass der Quotient der Hazardraten zweier Individuen mit unterschiedlichen Ausprägungen auf einem Merkmal nicht von der Zeit abhängt, d.h. also, dass nur die Baseline rate von der Zeit abhängig ist. Die Effekte individuumsspezifischer Kovariaten müssen demnach unabhängig von der Zeit sein. Beispielsweise bedeutet die Annahme proportionaler Hazardraten bei Einbeziehung der Kovariablen „Geschlecht“ in das Modell, dass das Verhältnis der Hazardraten von Männern und Frauen nicht mit der Zeit variiert. Während diese Annahme bei einem Cox-Modell für den gesamten Zeitraum gilt, ist die Annahme bei einem Piecewise Constant Exponential Model with Period-Specific Effects, dass das Verhältnis der Hazardraten innerhalb der Zeitperioden konstant ist.

Neben der Schätzung der Stärke einer Einflussgröße wird in diesem Modell also auch die Übergangsrate geschätzt. Ermittelt wird die Wahrscheinlichkeit, mit der bestimmte Faktoren unter sonst gleichen Bedingungen die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen bzw. verringern. Mit den berechneten Modellen lassen sich sog. odds ratios bzw. relative Risiken als Koeffizienten berechnen. Dieses Maß setzt Wahrscheinlichkeiten in ein Verhältnis. Deswegen wird in diesem Zusammenhang auch auf den Begriff „Wahrscheinlichkeit“ rekuriert (vgl. Anhang C Kap. 5.2.2 zur Interpretation der odds ratios).

Die Basis für die Modelle bilden alle Stichproben von Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Auf Grund des retrospektiven Längsschnittdesigns der Zusatzerhebung stehen zusätzlich zu den IEB-Daten für alle Befragten erwerbsbiografische Informationen

während und nach Teilnahme an einer Maßnahme zur Verfügung. Alle Phasen von erneuter Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Ausbildung und Nichterwerbstätigkeit sind monatsgenau als sog. Episoden erfasst. Mit jedem Wechsel einer Person von einem Status in einen anderen beginnt eine neue Episode. Als abhängige Variable in den Übergangsratenmodellen werden die Ereignisse, genauer die Hazard- bzw. Übergangsraten betrachtet. Gefragt wird also nach der Übergangswahrscheinlichkeit von einem Zustand in den nächsten. Als erklärende Variablen wurden individuelle soziodemographische Merkmale, individuelle erwerbsbiografische Merkmale, weitere lebenslagenspezifische Faktoren sowie Bedingungen des regionalen Arbeitsmarktes verwendet. Im Rahmen des retrospektiven Längsschnittinterviews wurden darüber hinaus weitere Faktoren zu Inhalten, Qualität und Betreuungsintensität der vermittlungsnahen Dienstleistungen erhoben. Aufgrund einer geringen Varianz dieser Dimensionen konnten diese allerdings noch nicht sinnvoll in den Modellen berücksichtigt werden. Eine Ausnahme bildet lediglich die PSA, bei der maßnahmespezifische Merkmale in die Modelle einbezogen wurden. Näheres zur Modellierung und der genauen Operationalisierung der ins Modell einbezogenen Variablen finden sich im Anhang C, Kap. 5.2.2, die Tabellen mit den detaillierten Ergebnissen der einzelnen Modelle finden sich im Anhang C, Kap. 6.2.

In den Abbildungen 5.4-5 bis 5.4-10 sind die Ergebnisse für den Teilnahmeeffekt, unter Kontrolle der weiteren im Modell enthaltenen Merkmale, abgebildet. Die Abbildungen enthalten dabei jeweils sowohl die Gesamteffekte als auch die nach Zeitperioden getrennten Effekte. Ebenfalls dargestellt sind die Effekte jeweils getrennt für die alten Bundesländer, für die neuen Bundesländer, für Frauen und für Männer. Eine nach Zeitintervallen getrennte Berechnung der Effekte für die genannten Untergruppen ist derzeit aufgrund der Fallzahlen und Übergangsraten nicht sinnvoll. Abgebildet ist die prozentual höhere oder niedrigere Übergangswahrscheinlichkeit, d.h. das Wahrscheinlichkeitsverhältnis von Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe. Das prozentuale Wahrscheinlichkeitsverhältnis lässt sich auch als Wahrscheinlichkeitsfaktor ausdrücken. Eine 50°% höhere Wahrscheinlichkeit entspricht beispielsweise einer um das 1,50-fach höheren Wahrscheinlichkeit, eine 100°% höhere Wahrscheinlichkeit einer doppelt (2,00-fach) so hohen und eine 200°% höhere Wahrscheinlichkeit einer dreifach (3,00-fach) höheren Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt überzugehen.

§ 37 SGB III - Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Hier ergibt sich auch unter Kontrolle zusätzlicher Risikofaktoren kein statistisch signifikanter Unterschied in der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Im ersten Monat nach Eintritt in die Maßnahme ist der Teilnahmeeffekt leicht negativ, in den folgenden drei Monaten hingegen leicht positiv. Über den gesamten Zeitraum betrachtet, gibt es keinen Effekt. Auch in den Untergruppen zeigen sich keine statistisch signifikanten Effekte.

§ 421i SGB III - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Bei den § 421i-Maßnahmen zeigt sich bei Kontrolle der zusätzlichen Risikofaktoren ein insgesamt statistisch signifikanter positiver Effekt. Über den gesamten Evaluationszeitraum betrachtet, haben die Maßnahmeteilnehmer eine um das 1,44-fach (44°%) höhere Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln als Nichtteilnehmer. Dieser positive Effekt lässt sich vom ersten Monat des Maßnahmeeintritts an bis zum achten Monat nach Maßnahmeeintritt beobachten, ab dem neunten Monat nach Maßnahmebeginn gibt es keinen Effekt mehr. Besonders hoch ist die positive Wirkung der Maßnahme mit einer nahezu doppelt so hohen Übergangswahrscheinlichkeit (+93°%) drei bis fünf Monate nach dem Beginn der Maßnahme. Der gruppenspezifische Vergleich zeigt jedoch, dass der positive Effekt ausschließlich die Männer betrifft. Bei ihnen bewirken die Maßnahmen, unter ansonsten konstanten Bedingungen, eine 2,37-fache (137°%) Erhöhung der Übergangswahrscheinlichkeit. Bei den Frauen ergibt sich aus der Teilnahme an den Maßnahmen hingegen keinerlei Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.

§ 37c SGB III - PSA

Bei den Personalserviceagenturen ergibt sich insgesamt der bereits festgestellte negative Zusammenhang zwischen Teilnahme und Übergangswahrscheinlichkeit. Die Betrachtung nach unterschiedlichen Zeitintervallen nach Beginn der PSA-Beschäftigung bestätigt den vermuteten Klebeeffekt. Insbesondere in den ersten beiden Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung ist die Übergangswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe höher und nur in diesem Zeitintervall auch statistisch signifikant. In den Folgemonaten nimmt der Unterschied zwischen PSA-Beschäftigten und der Kontrollgruppe ab. Ab dem neunten Monat ist dann die Übergangswahrscheinlichkeit der PSA-Beschäftigten sehr viel höher als die der Kontrollgruppe. Dies reicht jedoch nicht aus, um den insgesamt negativen Effekt über den gesamten Evaluationszeitraum zu kompensieren. Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass nur noch vergleichsweise wenige Personen in diesem Zeitraum beobachtet werden konnten, so dass die höhere Übergangswahrscheinlichkeit wenige Personen betrifft. Da hier der Evaluationszeitraum mit 13 Monaten verhältnismäßig lang ist, war ein großer Teil der Befragten zum Zeitpunkt der Befragung noch rechtszensiert, d.h. befand sich noch in der PSA-Beschäftigung (dies betrifft den größten Teil der Eintrittskohorten in 2004). Dadurch erklärt sich auch, dass der sehr große positive Effekt im letzten Zeitintervall keine statistische Signifikanz erreicht. Die Frage, ob sich dieser Effekt bestätigt und ob der Effekt den insgesamt negativen Effekt kompensieren kann, lässt sich erst im Endbericht mit den Daten der Wiederholungsbefragung beantworten. Festzuhalten bleibt aber, dass der Übergang in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt bei den PSA-Beschäftigten später erfolgt als in der Kontrollgruppe.

Der insgesamt negative Effekt der PSA zeigt sich zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen, ist jedoch bei den Männern größer und auch nur bei den Männern statistisch signifikant.

§ 421g SGB III - Ausgegebene Vermittlungsgutscheine

Beim Vermittlungsgutschein zeigt sich auch bei Kontrolle weiterer Risikofaktoren kein statistisch signifikanter Unterschied. Auffällig ist, dass die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins bei den Frauen einen – allerdings statistisch nicht signifikanten – positiven Effekt, bei den Männern hingegen keine Wirkung auf die Übergangswahrscheinlichkeit hat.

Abbildung 5.4-5: § 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit - Gesamt

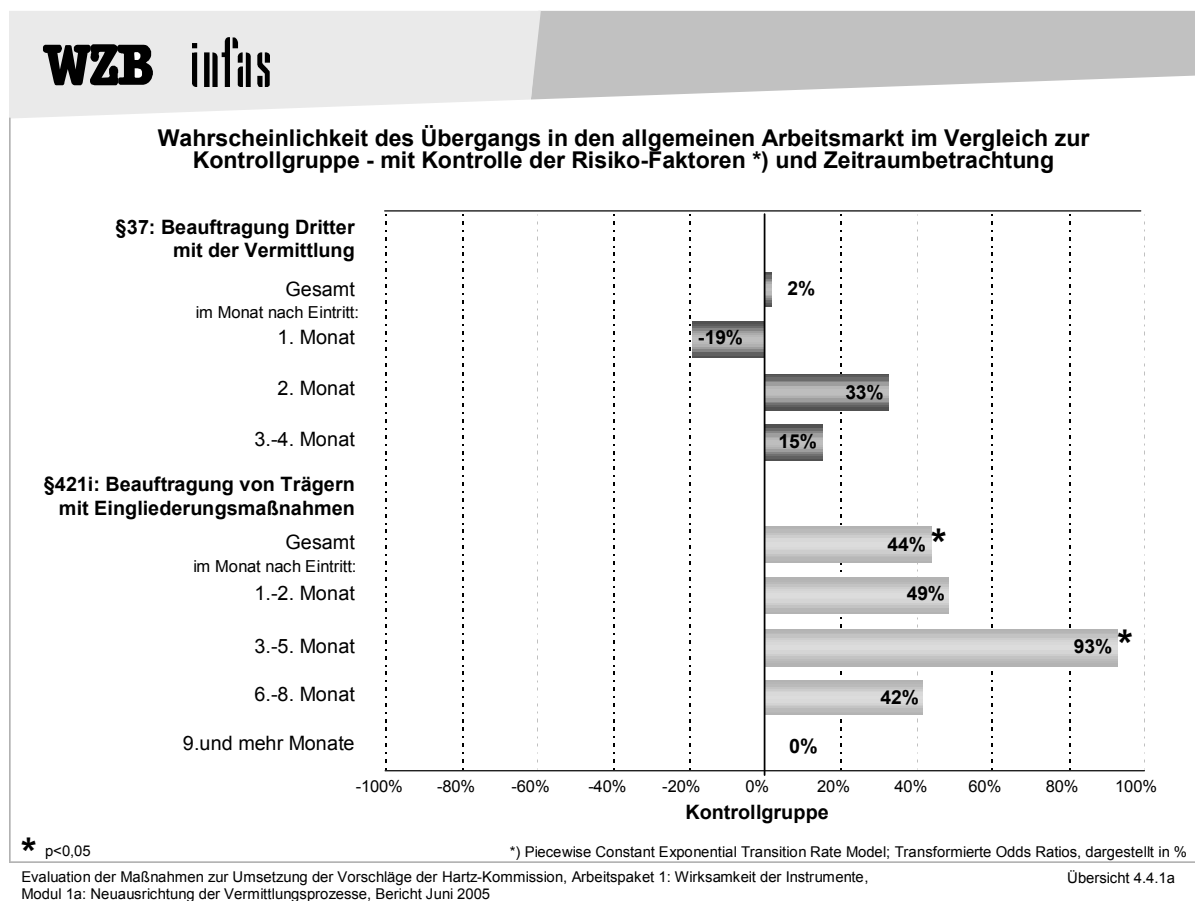


Abbildung 5.4-6: § 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit – Gesamt

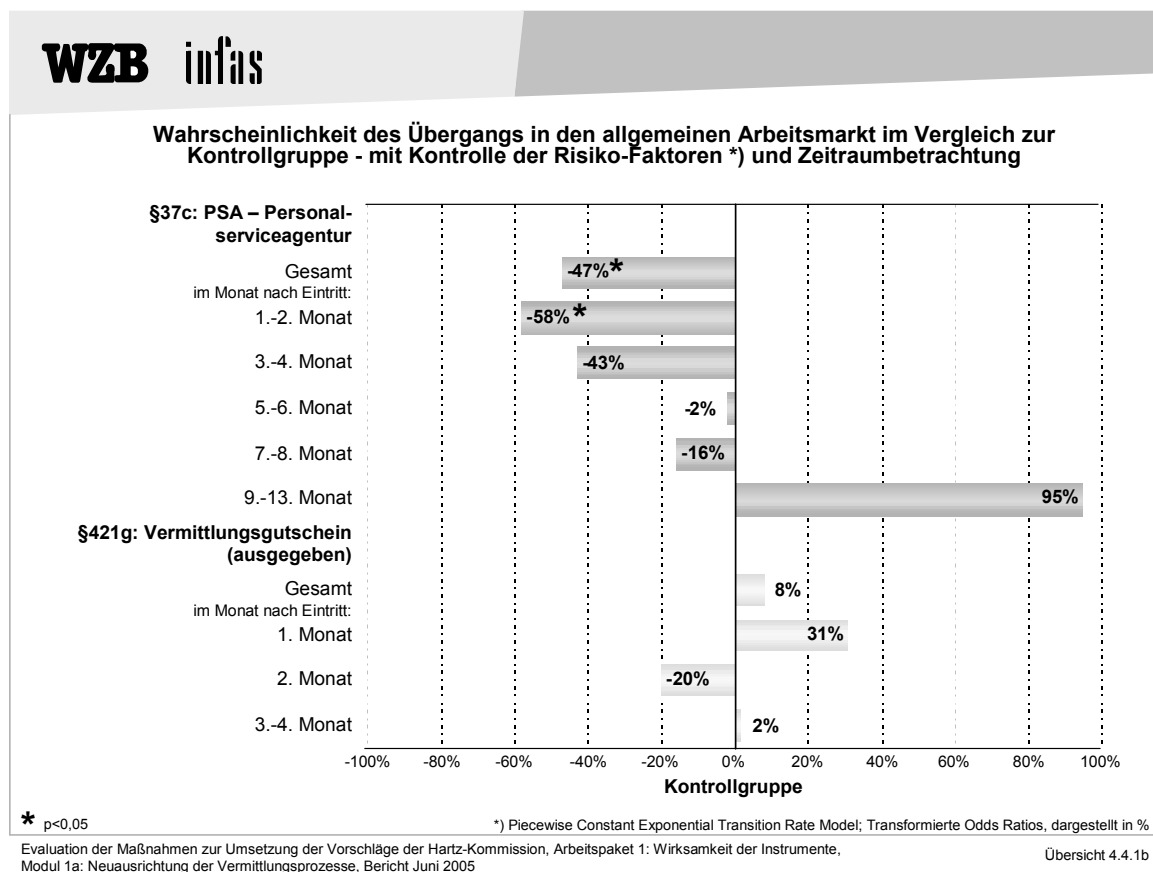


Abbildung 5.4-7: § 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit Ost/West

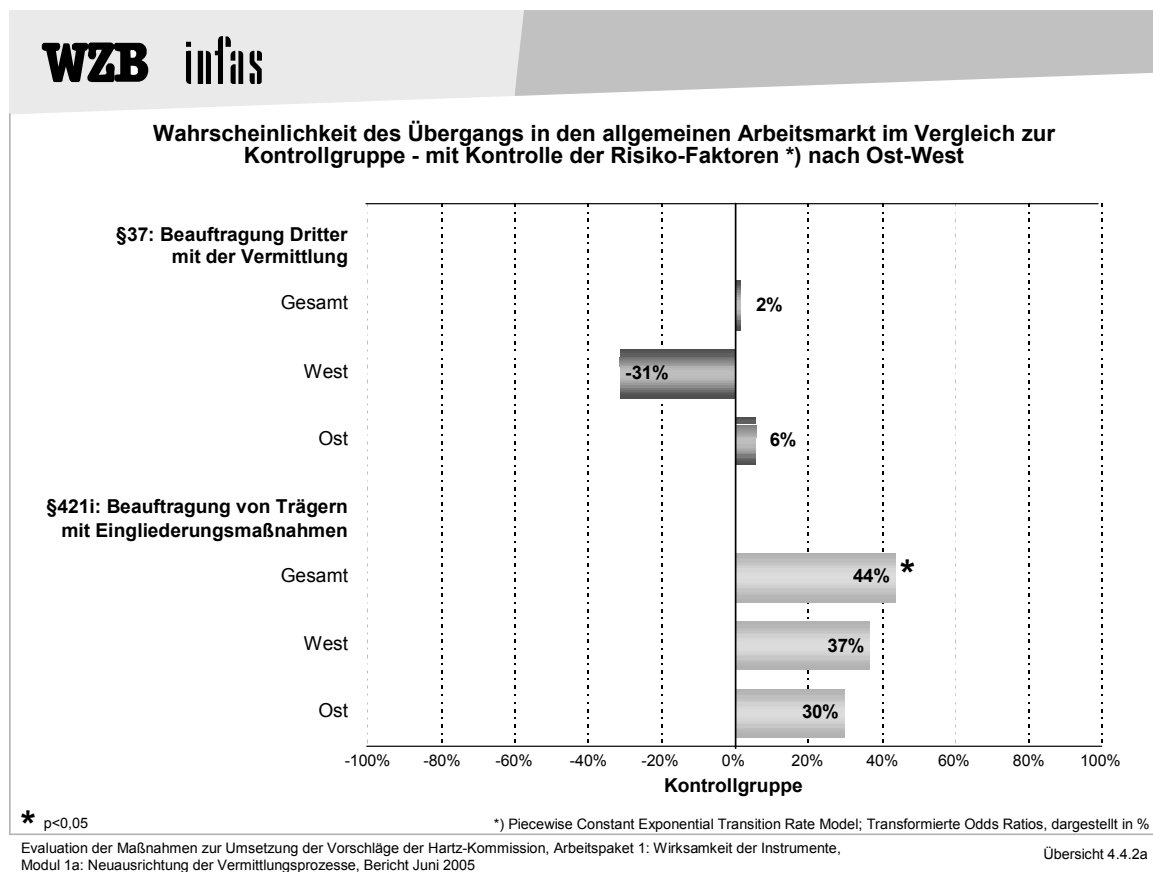


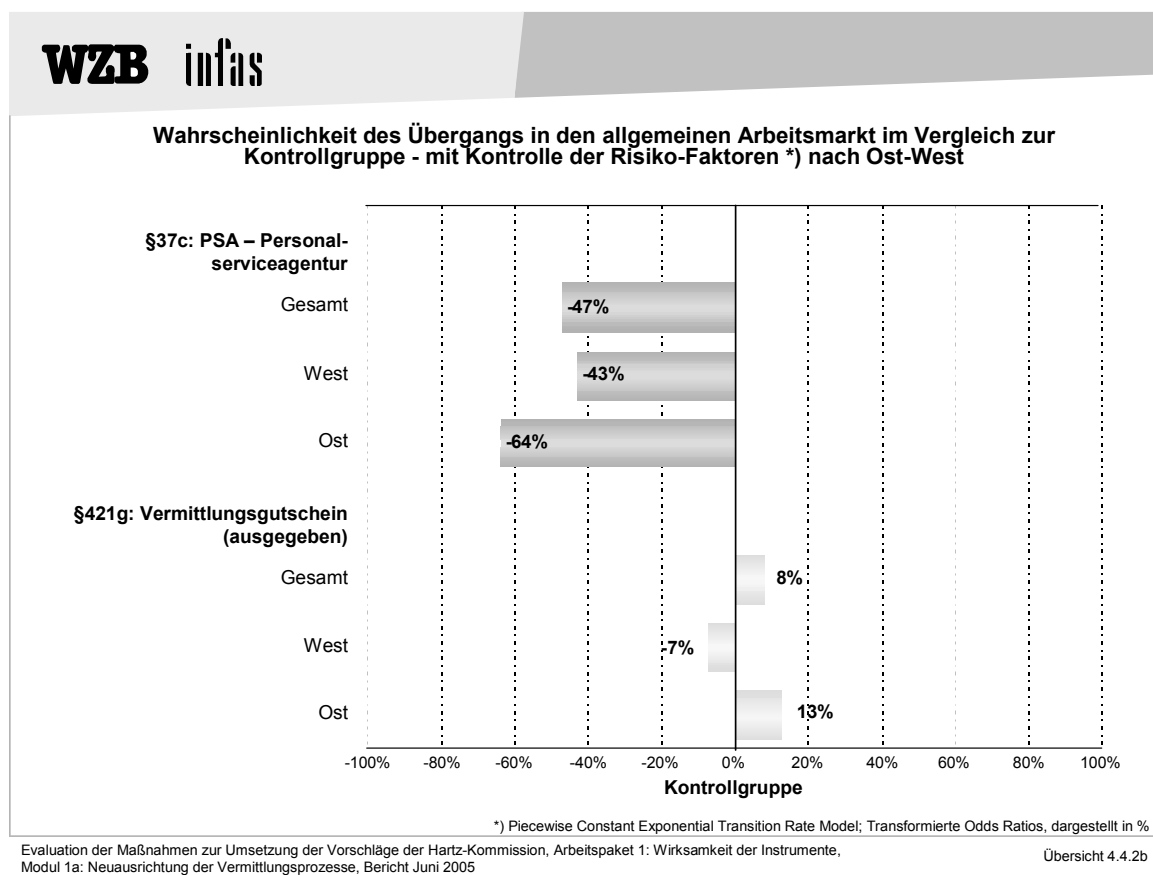
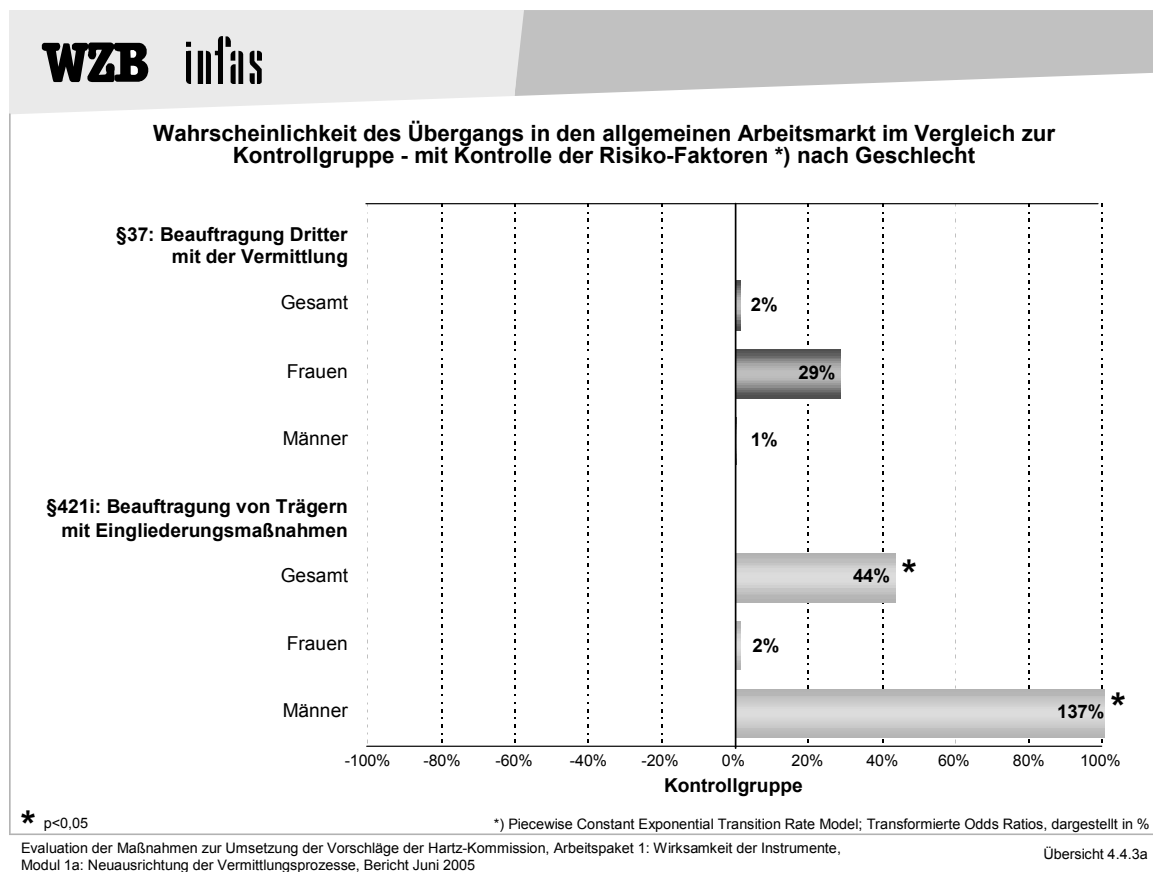
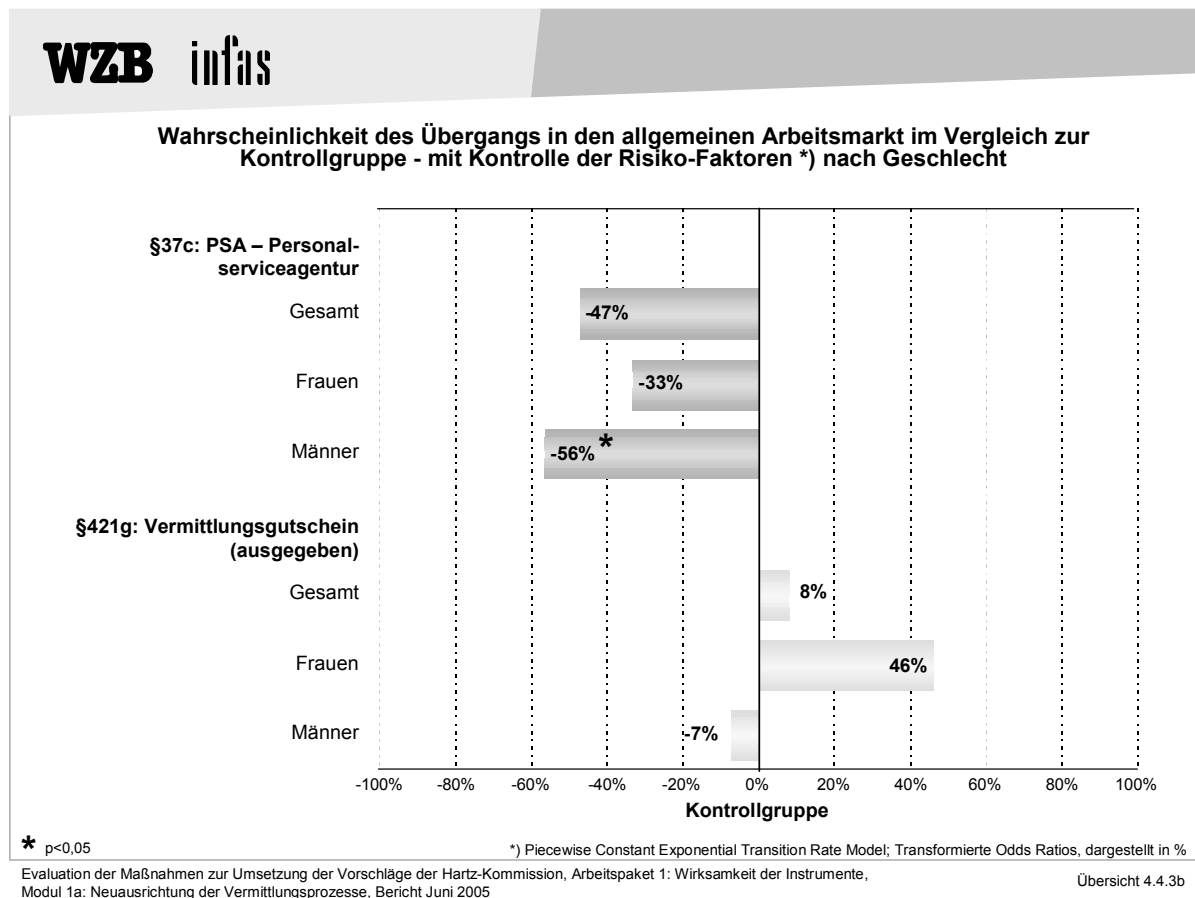
Abbildung 5.4-8: § 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit Ost/West**Abbildung 5.4-9: § 37 und § 421i Übergangswahrscheinlichkeit - Frauen/Männer**

Abbildung 5.4-10: § 37c und § 421g Übergangswahrscheinlichkeit Frauen/Männer

Die ereignisanalytische Betrachtung geht auch der Frage nach, inwieweit unabhängig von der Teilnahme an einer Maßnahme individuelle Merkmale und erwerbsbiografische Faktoren von Frauen und Männern für einen erfolgreichen Übergang aus einer Maßnahme in eine Beschäftigung relevant sind. So ist es beispielsweise nicht nur möglich, den Einfluss der Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme auf die Übergangswahrscheinlichkeit zu ermitteln, sondern auch, welche weiteren bzw. welche Einflussfaktoren überhaupt für den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt relevant sind. Diese Form der Modellspezifikation erlaubt es also, zu testen, welche wesentlichen Effekte unabhängig von der Teilnahme an einer Maßnahme von Bedeutung sind. Betrachtet wird auch hierbei der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Ergebnisse immer konditional zur Zusammensetzung der jeweiligen Gruppe der Maßnahmeteilnehmer und der im Wesentlichen strukturgleichen Gruppe der Nichtteilnehmer ist, da Letztere ja über das Matching-Verfahren der jeweiligen Teilnehmergruppe zugeordnet wurde. Gibt es in einer Maßnahme also beispielsweise keine oder nur sehr wenige 55-Jährigen und ältere Teilnehmer, finden sich diese auch in der Kontrollgruppe nicht oder nur in sehr geringer Zahl. Der Einfluss des Alters auf die Übergangswahrscheinlichkeit kann

dann nur für die eingeschränkte Altersverteilung ermittelt und ein Wahrscheinlichkeitsverhältnis für die Altersgruppe der 55-Jährigen und Älteren nicht oder nur mit geringer Aussagekraft bestimmt werden. Die Teilnehmerstruktur ist also bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Die Wirkung der einzelnen Merkmale auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist getrennt für die vier Maßnahmen insgesamt und jeweils getrennt für Männer und Frauen in der folgenden Abbildung 5.4-11 überblicksartig zusammengefasst (die detaillierten Ergebnisse sowie die nach alten und neuen Bundesländern getrennten Ergebnisse finden sich im Anhang C, Kap. 6.2). In der Abbildung sind nur die auf dem 5%-Niveau statistisch signifikanten Einflussgrößen markiert.

Als zentrale Risikofaktoren erweisen sich sowohl bei Teilnehmern als auch in der Kontrollgruppe das Alter, die gewünschte Arbeitszeit für eine Beschäftigung und die Arbeitslosigkeitsquote.

Ein höheres Alter wirkt bei allen Instrumenten außer bei den Maßnahmen nach § 421i SGB III negativ auf die Integrationschancen. Das bedeutet, dass VGS-Besitzer, PSA-Beschäftigte und Arbeitslose, die über einen privaten Vermittler in eine Beschäftigung vermittelt werden sollen, schwerer am allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Das altersbedingte Risiko wird durch diese drei vermittlungsnahen Instrumente nicht kompensiert. Da die Altersstruktur der Teilnehmer an einer § 421i-Maßnahme vergleichsweise homogen jung ist, erweist sich nicht das Alter als Risiko, sondern die gesundheitlichen Einschränkungen.

Die Arbeitslosigkeitsquote als Indikator für den regionalen Arbeitsmarkt wirkt sowohl für private Arbeitsvermittler als auch die Agentur für Arbeit als Hemmnis, um Arbeitslose auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln.

Ein Hinweis für segregierte Arbeitsmärkte von Frauen und Männern zeigt sich auch in der ereignisanalytischen Betrachtung von Übergängen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Signifikant negativ erweist sich der Wunsch nach Teilzeitarbeit insbesondere bei den Teilnehmerinnen an einer § 421i-Maßnahme und den in einer PSA beschäftigten Frauen. Allerdings gilt dieser Effekt auch für Männer in einer PSA-Beschäftigung. Das bedeutet, dass durch die Schaffung von zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen sich die Übergangswahrscheinlichkeiten eher erhöhen würde als durch die bloße Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme bzw. Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur. Dies gilt letztlich auch für die anderen Instrumente, ist allerdings bei dem derzeitigen Stand der Daten statistisch noch nicht signifikant.

Abbildung 5.4-11: Weitere Einflussfaktoren auf die Integration

WZB infas**Einflussfaktoren auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt*)**

	§ 37			§ 37c-PSA			§ 421i			§421g VGS		
	Ges	M	F	Ges	M	F	Ges	M	F	Ges	M	F
Alter	-			-	-	-				-	-	
Geschlecht												
Gesundheitliche Einschränkungen							-			-	-	
Schulabschluss												
Berufsabschluss				+	+							
Dauer der letzten Arbeitslosigkeit	-											
Erwerbstätig 24 Monate vor Maßnahmeeintritt												
Anteil Alodauer an der Gesamtdauer				-	-							
Beschäftigungsdauer vor Maßnahmeeintritt	+											
Anzahl SGB III-Maßnahmen												+
Partner erwerbstätig												
keine Möglichkeiten der Kinder- betreuung (Kinder unter 13 Jahren)			-									
Gewünschte Arbeitszeit/Vollzeit				+		+	+		+			
Gewünschte Arbeitszeit/Teilzeit					-							
Arbeitslosenquote	-	-								-	-	
Ost/West										+		
Eintrittsjahr der Teilnahme 2004							+	+				
Anzahl Bewerbungsgespräche								-				
Anteil Vorstellungsgespräche				+	+							

+ erhöht die Übergangswahrscheinlichkeit
 - verringert die Übergangswahrscheinlichkeit
 (nur signifikante Einflussgrößen)

*) Piecewise Constant Exponential Transition Rate Model

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

5.4.6 Nachhaltigkeit

Wenn über die Integration in Beschäftigung gesprochen wird, ist implizit damit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Eingliederung angesprochen. Die Eingliederung soll idealerweise von Dauer sein. Bei den bisher dargelegten Analysen stand die Frage im Zentrum, welche Wirkung die vermittlungsnahen Dienstleistungen im Vergleich zu einer entsprechenden Kontrollgruppe haben, um überhaupt in Beschäftigung zu gelangen, unabhängig von der Dauer dieser Beschäftigung. Diese Betrachtung wird nun ergänzt um die Betrachtung, ob und welche der vier vermittlungsnahen Instrumente wirken, um Personen mehr als sechs Monate in Beschäftigung zu halten.

Für diese Betrachtung der Nachhaltigkeit wurden ebenfalls nicht-parametrische Verweildauermodelle berechnet, nun allerdings mit dem Ziel, die Überlebensfunktion für die Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu schätzen. Bei den Berechnungen wurden die Teilnehmer, die im Evaluationszeitraum in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind, den Nichtteilnehmern gegenübergestellt, die ebenfalls im Evaluationszeitraum aus der Arbeitslosigkeit in eine solche Beschäftigung überwechselten. Berechnet wurden dabei die mittleren Verweildauern in der Beschäftigung sowie die Raten für den Abgang aus dieser Beschäftigung. Die Übergangsraten sind demzufolge bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung als Abgangsraten zu interpretieren.

Bei den Vermittlungsgutscheinen wurde hierbei nicht auf die Übergänge in der Stichprobe der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine zurückgegriffen, sondern auf die Stichprobe der eingelösten Vermittlungsgutscheine, die für diesen Zweck zusätzlich gezogen wurde, da sich einerseits die Struktur der Vermittlungsgutscheinbesitzer deutlich von den Einlösern unterscheidet und andererseits die Einlösequote über alle Zielgruppen eher gering ist. Die Kontrollgruppe für die Stichprobe der eingelösten Vermittlungsgutscheine bildet die über das Matching zugeordnete Gruppe, die zum gleichen Zeitpunkt ohne einen Vermittlungsgutschein eingelöst zu haben, über die BA in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt wurde.

Bei den anderen drei Instrumenten war die Zahl der Zensierungen, gemessen an einem Zeitraum von sechs Monaten nach dem Übergang in die Beschäftigung, zum Zeitpunkt der Befragung noch so hoch, dass eine Betrachtung nach Untergruppen nicht sinnvoll erscheint und die Ergebnisse zudem nur einen vorläufigen Stellenwert haben. Die zusätzliche Stichprobe der eingelösten Vermittlungsgutscheine und die zugeordnete Kontrollgruppe bietet jedoch die Möglichkeit, auch eine nach dem Geschlecht und nach der Region getrennte Schätzung vorzunehmen.

Die Abbildungen der Überlebensfunktionen für § 421i SGB III und § 37c-PSA (Abbildungen 5.4-13 und 5.4-14), die abgeleiteten Raten, die mittleren Verweildauern sowie der Log-Rank-Test in Tabelle 5.4-13 für diese beiden Maßnahmen ergeben keine Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Ähnlichkeit der Überlebensfunktionen ist bei beiden Instrumenten so groß, dass sich vermutlich auch bei einer belastbareren Datenbasis keine statistisch signifikanten Effekte ergeben werden.

Bei der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) ist der Verlauf der Kurven von Teilnehmern und Kontrollgruppe demgegenüber sichtbar unterschiedlich (vgl. Abbildung 5.4-12). Zudem sind die kumulierten Raten bei den Teilnehmern deutlich höher und die mittleren Verweildauern entsprechend geringer als bei den Nichtteilnehmern. Auf Grund der derzeit noch geringen Fallzahl und des zudem hohen Anteils zensierter Fälle sind die Unterschiede jedoch statistisch nicht signifikant, sodass keine validen Aussagen über Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern abgeleitet werden können. Erst auf einer solideren Datenbasis wird sich zeigen, ob diese tendenziellen Unterschiede bestätigt werden können.

Die Datenbasis bei den eingelösten Vermittlungsgutscheinen erlaubt es, belastbarere Aussagen zu treffen. Hier zeigt sich insgesamt ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Bei den Teilnehmern ist die Abgangsrate vom ersten Monat der Beschäftigung an höher als bei den Nichtteilnehmern. So beträgt die mittlere monatliche Abgangsrate bei den Teilnehmern 0,077, bei den Nichtteilnehmern demgegenüber nur 0,051. Die kumulierte Abgangsrate nach sechs Monaten ist dementsprechend in der Teilnehmergruppe mit 0,556 erheblich höher als in der Kontrollgruppe, in der die kumulierte Abgangsrate nach sechs Monaten nur 0,350 beträgt.

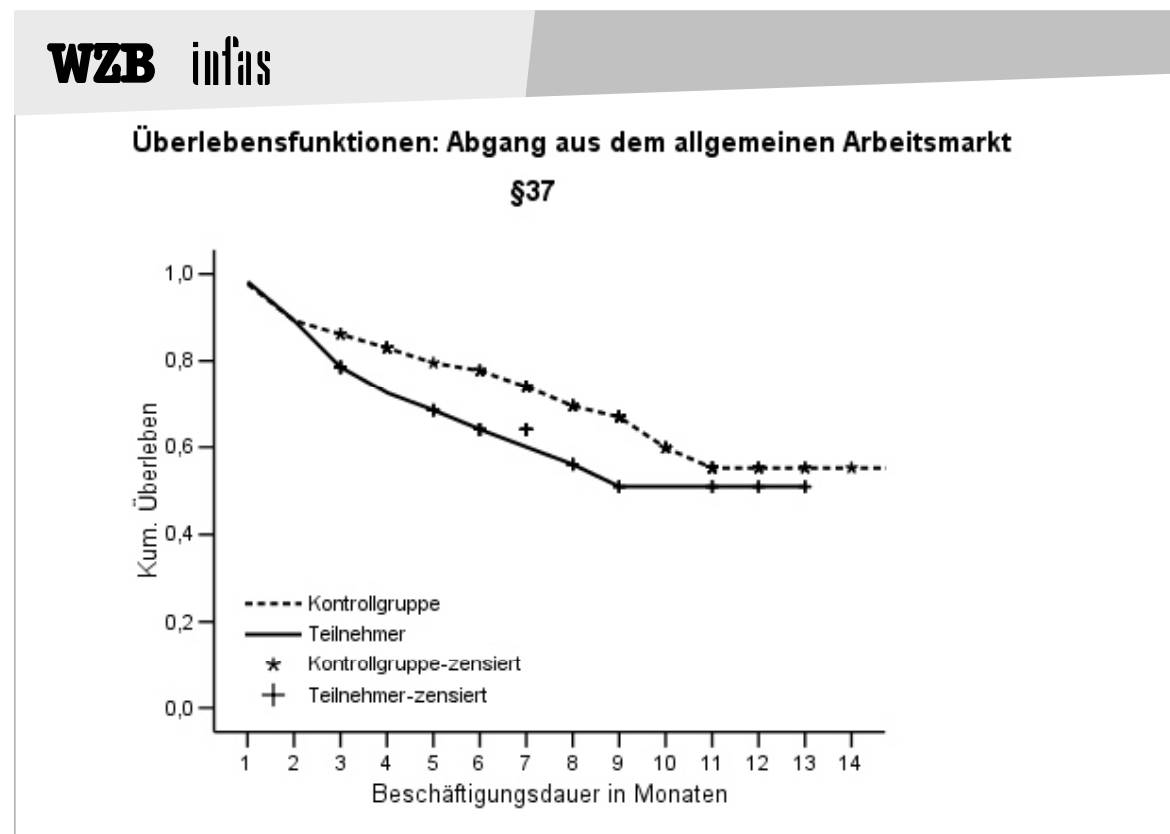
Der Befund, dass diejenigen, die eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt über das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins aufgenommen haben, von Beginn der Beschäftigung an sehr viel häufiger aus dieser Beschäftigung wieder abgehen, gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Unterschiede ergeben sich allerdings zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Während die Verläufe der Überlebenskurven in Westdeutschland keine erheblichen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen, differieren die Kurvenverläufe in Ostdeutschland zwischen den beiden Gruppen sehr deutlich. So ergibt auch der Log-Rank-Test für die alten Bundesländer keine statistisch signifikant unterschiedlichen Überlebenskurven zwischen Einlösern eines Vermittlungsgutscheins und der Kontrollgruppe. In den neuen Bundesländern ist der Unterschied jedoch statistisch signifikant. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist also auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

Tabelle 5.4-13: Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

Nachhaltigkeit: Abgang aus der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt (Kaplan-Meier-Schätzer)									
	Mittlere Rate	Teilnehmer			Mittlere Verweildauer (in Monaten)	Kontrollgruppe			Log-Rank-Test
		Kumulierte Rate nach 6 Monate	Kumulierte Rate nach 12 Monate			Kumulierte Rate nach 6 Monate	Kumulierte Rate nach 12 Monate	Mittlere Verweildauer (in Monaten)	
§37	0,065	0,427	0,643	8,93	0,046	0,246	0,575	11,02	0,24
§421i	0,034	0,230	0,377	13,08	0,039	0,269	0,429	13,21	0,54
PSA	0,046	0,342	0,604	15,50	0,046	0,328	0,547	14,69	0,91
VGS eingelöst	0,077	0,556	0,970	12,20	0,051	0,350	0,631	15,15	0,00
- Männer	0,086	0,618	1,095	10,73	0,057	0,378	0,727	13,86	0,00
- Frauen	0,062	0,453	0,778	13,90	0,038	0,288	0,425	17,57	0,03
- West	0,064	0,432	0,764	13,62	0,053	0,376	0,669	15,05	0,30
- Ost	0,085	0,624	1,095	10,89	0,050	0,333	0,605	14,84	0,00

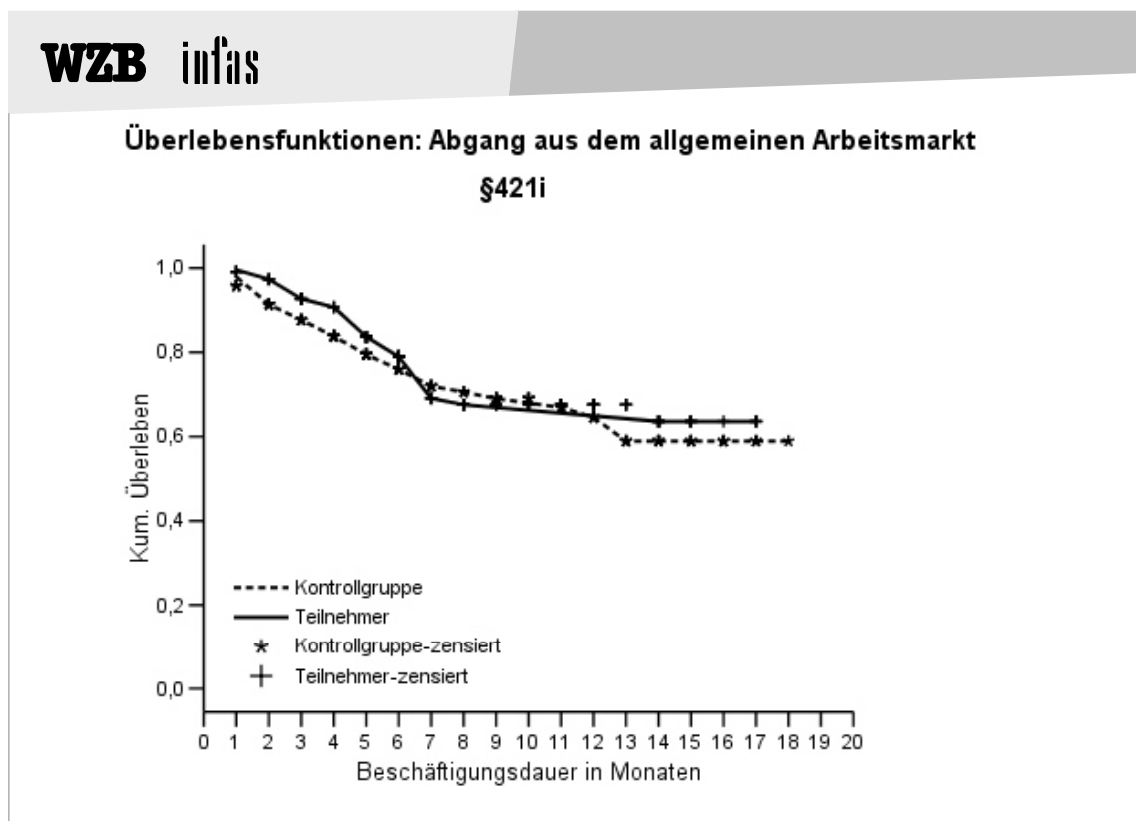
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Übersicht Nachhaltigkeit

Abbildung 5.4-12: § 37 Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt

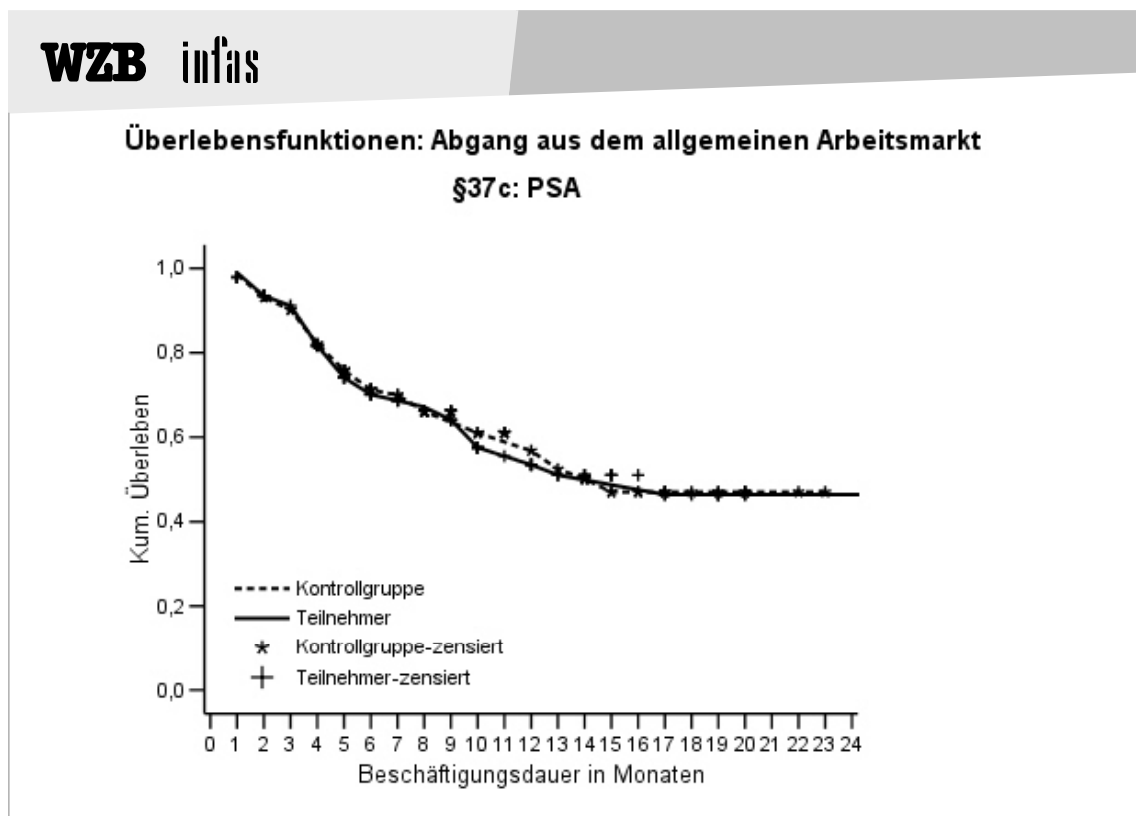
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-12

Abbildung 5.4-13: § 421i Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt

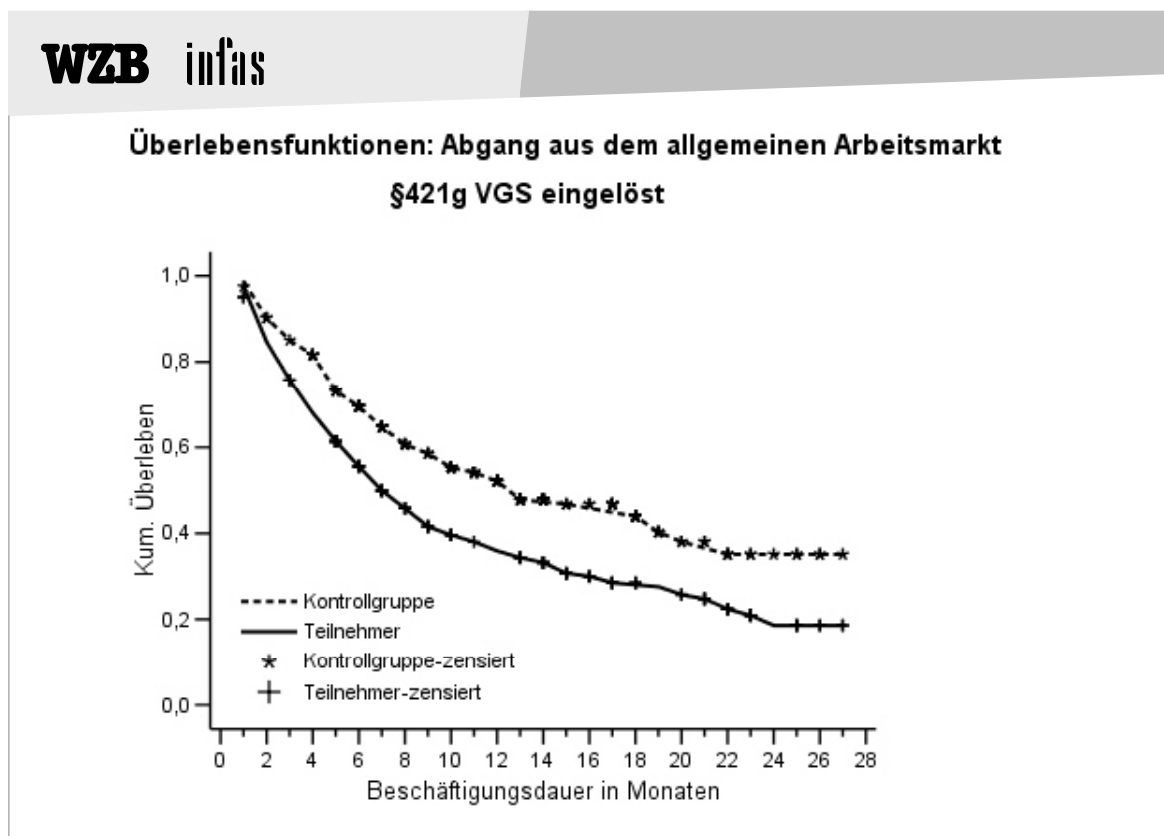
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-13

Abbildung 5.4-14: § 37c Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt

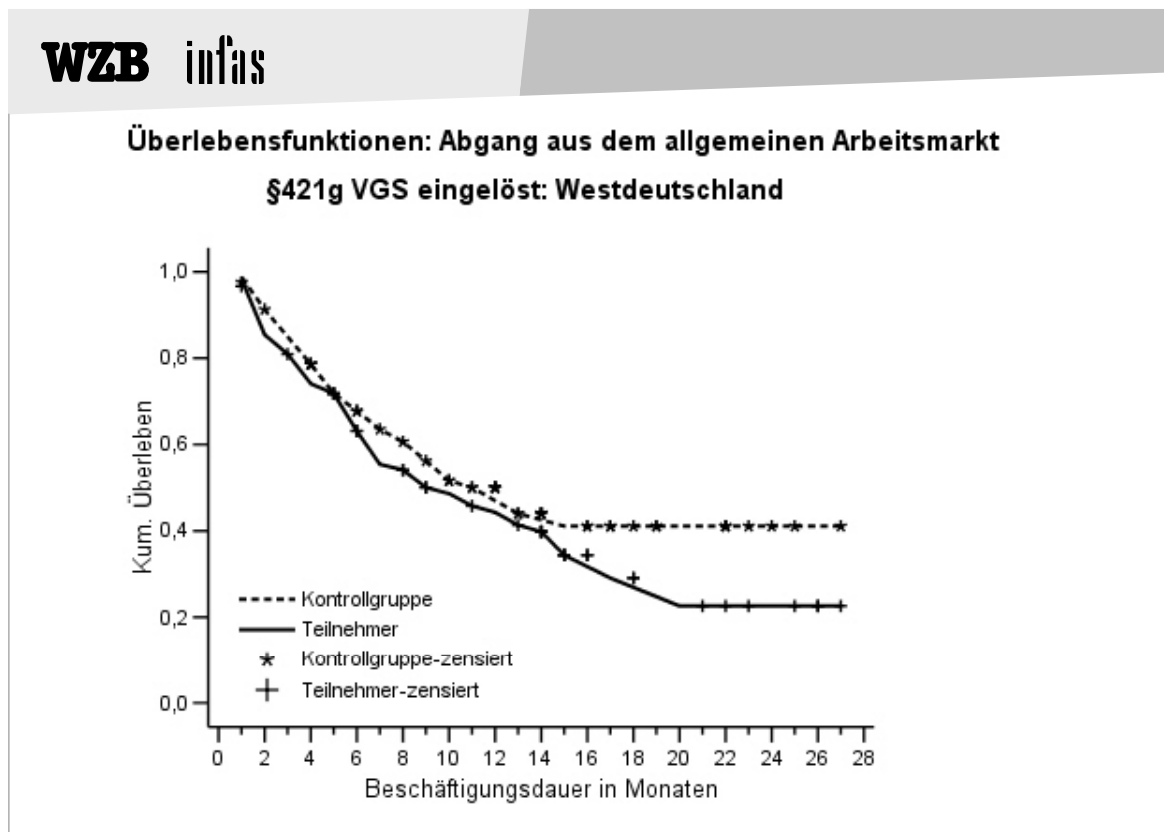
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-14

Abbildung 5.4-15: § 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Gesamt

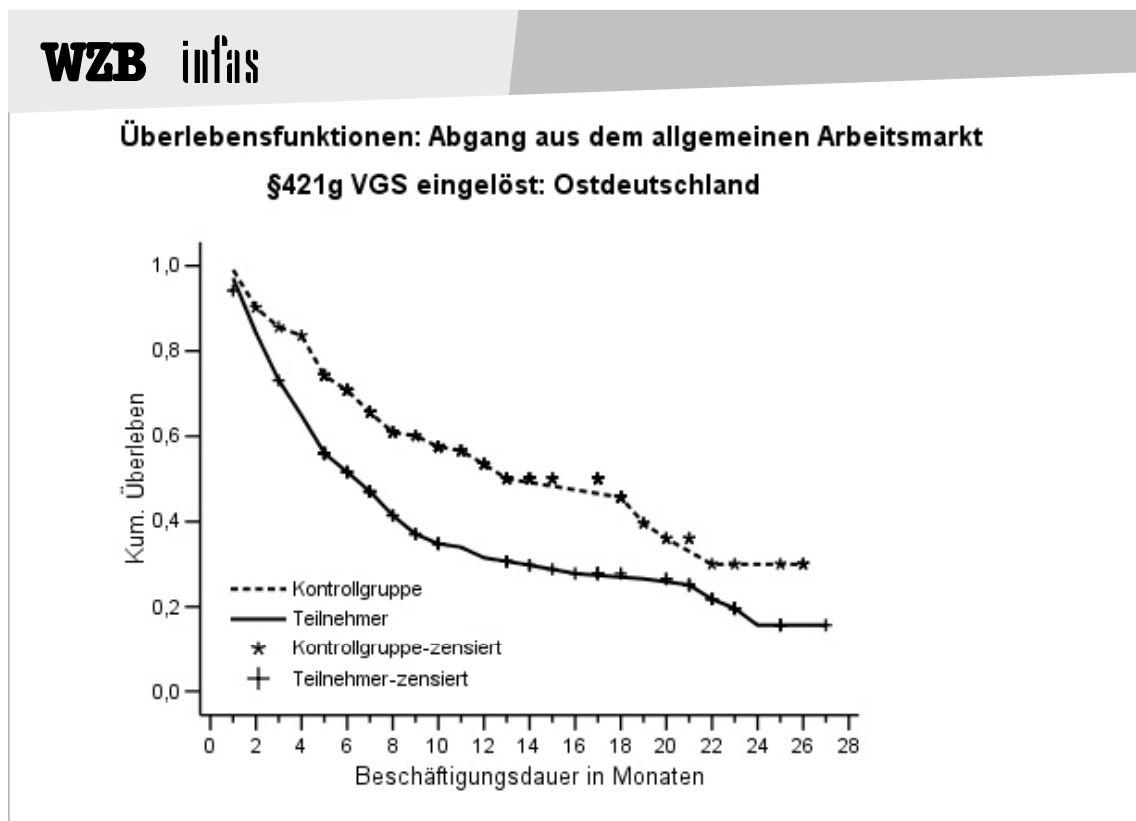
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-15

Abbildung 5.4-16: § 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: West

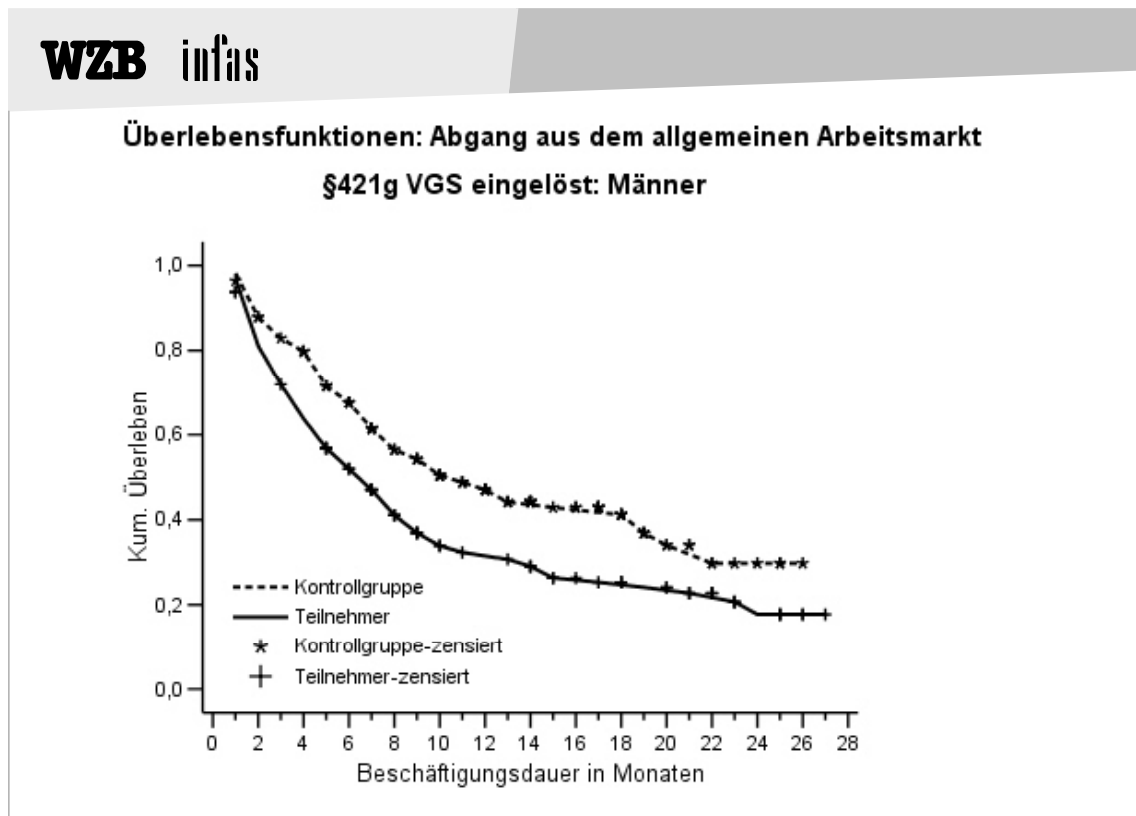
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-16

Abbildung 5.4-17: § 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Ost

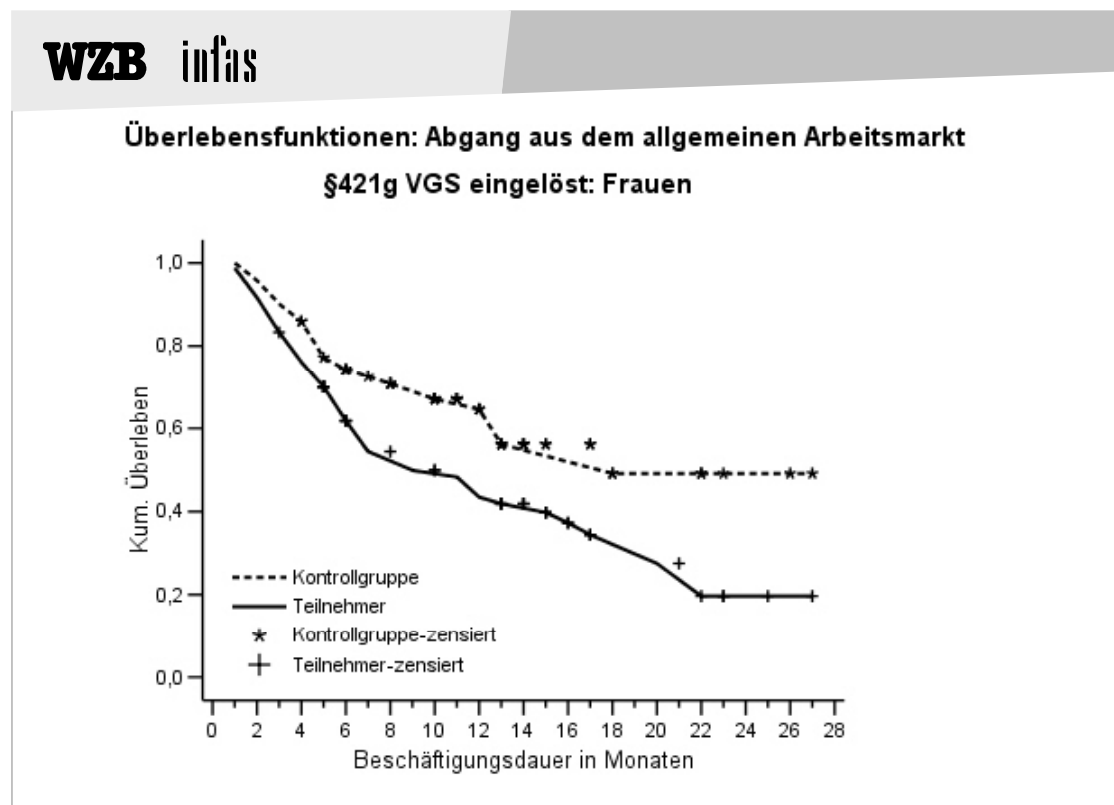
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-17

Abbildung 5.4-18: § 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Männer

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-18

Abbildung 5.4-19: § 421g Nachhaltigkeit der Beschäftigung: Frauen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Abbildung 4.4-19

5.5 Kosten und Effizienz

Nachdem die Wirksamkeit (Effektivität) der Vermittlungsinstrumente geprüft wurde, steht nun die Effizienz der eingesetzten Vermittlungsinstrumente auf dem Prüfstand. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich die Kostenaufwendungen für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), für die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), für Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) und für den Einsatz in einer PSA (§ 37c SGB III) amortisieren durch Verkürzung von Zeiten der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs. Zur Einordnung und zum Verständnis sind den Kosten-Nutzen-Berechnungen Erläuterungen zur Methodik vorangestellt.

5.5.1 Zur Methodik der Effizienzanalyse

5.5.1.1 Grundlegende Überlegungen

In welchem Verhältnis stehen die Wirkungen der betrachteten Vermittlungsinstrumente zu den aufgewendeten Mitteln? Hat sich der Einsatz öffentlicher Mittel auch in finanzieller Hinsicht gelohnt? Stehen dem Einsatz von Maßnahmenkosten entsprechende Einsparungen beim Leistungsbezug gegenüber? Welche der zu bewertenden Vermittlungsinstrumente sind effizient, welche sind ineffizient? Welche Instrumente sind sowohl effektiv als auch effizient?

Betriebswirtschaftlich gesehen, setzt die Effizienzanalyse den Outcome (die Wirkungen) der vier untersuchten Eingliederungsmaßnahmen in Bezug zum Input, den eingesetzten Mitteln. Für marktorientierte Produkte und Dienstleistungen ist ein solcher Vergleich relativ leicht zu bewerkstelligen, indem die aufgewendeten Mittel als „Kosten“ und der „Outcome“ als erzielter „Erlös“ einer erbrachten Leistung erfasst werden kann. Für eine Kosten-Nutzen-Rechnung öffentlicher Leistungen ist diese Logik jedoch nicht ohne weiteres anwendbar. So stellt bereits die Abgrenzung und Benennung von Kosten für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vor besondere Probleme. Für viele Maßnahmen liegen auch der Bundesagentur für Arbeit nur grobe Kosteneckwerte auf hohem Aggregatniveau vor. Ähnlich schwierig ist es, den Nutzen der Leistungen darzustellen, da keine monetären Erlöse erzielt werden. Die von der Arbeitsagentur erbrachte Leistung erzielt keinen Marktpreis und die gegenüber der Kontrollgruppe erhöhten (oder verringerten) Übergangsquoten in Erwerbstätigkeit erzielen nicht unmittelbar einen „Erlös“. Sie können deshalb nur indirekt monetär erfasst werden.

Eine Evaluation öffentlich finanzierter Eingliederungsmaßnahmen kann sich allerdings nicht mit der Feststellung der Wirkung begnügen. Zu Recht werden Aussagen darüber erwartet, ob die erzielte Wirkung auch in einem angemessenen Verhältnis

zum Mitteleinsatz steht. Im Folgenden wird ein Weg beschrieben, Kosten und Nutzen valide und methodisch vertretbar gegeneinander anzuwägen.

Bevor das Berechnungsverfahren im Einzelnen dargelegt wird, gilt es vorab die Grenzen der Analyse aufzuzeigen. Die hier angestellte Effizienzberechnung hebt ausschließlich auf eine betriebswirtschaftlich definierte Effizienz ab. Damit verbinden sich mehrere Restriktionen. Zum einen wird nur der Nutzen betrachtet, der sich in monetären Größen darstellen lässt. Ein immaterieller oder subjektiver Nutzen, der z.B. in der Verbesserung der Lebenssituation des Einzelnen oder dem Abbau von sozialen oder politischen Konflikten in der Gesellschaft liegt, fällt aus der Betrachtung vollständig heraus.

Zum anderen beschränkt sich die Analyse auf eine Mikrobetrachtung. Volkswirtschaftliche Effekte werden bei der betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigt. Beispielsweise erzielen Arbeitslose, die erfolgreich in Erwerbstätigkeit gebracht wurden, Einkommen, aus dem sie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Dies wäre ein positiver volkswirtschaftlicher Effekt. Umgekehrt ist nicht auszuschließen, dass die erfolgreiche Vermittlung von Teilnehmern nur auf Kosten von Mitbewerbern um die gleiche Stelle gelingt, somit Substitutions- und Verdrängungseffekte entstehen, die volkswirtschaftlich negativ zu Buche schlagen.

Aber auch die betriebswirtschaftliche Betrachtung ist wiederum eng begrenzt auf eine isolierte Kosten-Nutzen-Abwägung für jeweils ein untersuchtes Instrument. Vermittlungsprozesse der Agenturen zeichnen sich dadurch aus, dass die vermittlungunterstützenden Instrumente in Abhängigkeit von den Bedingungen der Person, des Arbeitsmarktes, des verfügbaren Budgets und der arbeitsmarktpolitischen „Handschrift“ einer Agentur alternativ oder in Förderketten eingesetzt werden. Diese komplexen Handlungsketten werden durch die instrumentenspezifische Grundkonzeption der Evaluation ausgeblendet. Mit Hilfe des Kontrollgruppenmatchings auf Basis der IEB-Daten können nur die in der Geschäftsstatistik beobachteten und dokumentierten Merkmale kontrolliert werden. So wurde auch sichergestellt, dass die Kontrollgruppe bis zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts der Treatment-Gruppe tatsächlich nicht Teilnehmer an dem zu evaluierenden Vermittlungsinstrument waren. Dies schließt nicht aus, dass die Kontrollgruppen zu einem späteren Zeitpunkt Teilnehmer an dieser oder einer anderen Maßnahme waren. Diese im Matchprozess unbeobachtete Heterogenität wurde versucht, im Rahmen der telefonischen Befragung aufzuklären. Die Angaben der Befragten wurden in der Wirkungsanalyse bei der Analyse der Übergangsraten berücksichtigt. Es fehlen jedoch valide Angaben über die Kosten. Erst auf der Grundlage eines aktualisierten IEB-Datensatzes werden voraussichtlich entsprechende Angaben – mit den bekannten Einschränkungen – aus der MTG zu entnehmen sein.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind also die Kosten alternativ eingesetzter Vermittlungsaktivitäten und -instrumente für die Nichtteilnehmer der Kontrollgruppe nicht zu beziffern. Die nachfolgende Kosten-Nutzen-Betrachtung muss sich aufgrund des Evaluationskonzepts zwangsläufig einseitig auf die hier untersuchten Instrumente richten. Alternativkosten für andere Eingliederungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüsse können mit diesem Konzept entsprechend nicht geprüft und in der Betrachtung berücksichtigt werden. Anders formuliert: auch die Integration von Kontrollgruppen kann Alternativkosten aufwerfen, die hier nicht berücksichtigt sind.

Die Effizienzanalyse, die hier vorgelegt wird, beschränkt sich ausschließlich auf die kurzzeitige Betrachtung der Maßnahme, ihrer Kosten und Wirkungen. Sie blendet die komplexeren Zusammenhänge des Vermittlungsprozesses und der längerfristigen Wirkungen wie auch der Alternativkosten bewusst aus. Eine komplexere Betrachtung erfordert z.B. eine längerfristig angelegte Betrachtung des weiteren Berufsweges, um Aufschluss über die Kontinuität bzw. Diskontinuität des weiteren beruflichen Werdegangs und über deren erzielt es Erwerbseinkommen zu gewinnen. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass solche Analysen unmöglich im Rahmen einer auf nicht einmal zwei Jahre angelegten Evaluation zu bewerkstelligen sind.

5.5.1.2 „Opportunitätsausgaben“ als Bezugsgröße der Effizienzanalyse

Bei dem hier zugrundeliegenden Verfahren handelt es sich betriebswirtschaftlich um eine Variante der „Opportunitätskostenrechnung“. In der betriebswirtschaftlichen Analyse von Unternehmen werden die (erwarteten) Ergebnisse von Investitionen mit den Erlösen verglichen, die durch eine alternative Verwendung des Kapitals erzielt werden könnten. In einer retrospektiven Bewertung werden die monetären Vor- oder Nachteile der tatsächlich durch eine Investition erzielten mit den durch die Wahl entgangenen Erlösen verglichen.

Im Vergleich zu dieser unternehmerischen Betrachtung handelt es sich bei der hier vorgelegten Opportunitätskostenrechnung um keine „echte“ Kosten-Leistungs-Rechnung, sondern um eine Betrachtung unterschiedlicher Outputs bei einem gegebenen Input. Als Investition werden die Kosten für eine Eingliederungsmaßnahme (hier Beauftragung Dritter, Eingliederungsmaßnahmen von Trägern, PSA und VGS) dahingehend bewertet, ob sie zu Einsparungen bei einer alternativen Verwendung der Gelder für Lohnersatzleistungen bzw. Hilfeleistungen führen. Die Investitionen in die beschäftigungsfördernden Aktivitäten werden also verglichen mit den Ausgaben, die durch die Weiterzahlung von Lohnersatzleistungen oder Hilfeleistungen von beruflich wieder integrierten Teilnehmern entstanden wären. Es geht also um den Vergleich einer realen Größe („Wie hoch sind die ausgezahlten Leistungen für Teilnehmer einer Maßnahme?“) mit einer fiktiven monetären Größe („Wie viel Leistungskosten hätten an die Teilnehmer gezahlt werden müssen, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten?“). Im Zentrum der Betrachtung stehen jedoch nicht –

wie bei der „klassischen“ Opportunitätskostenrechnung – entgangene Erlöse, sondern (vermutlich) nicht entstehende Ausgaben für Leistungstransfers.¹⁶⁴ Diese stellen den spezifische „Nutzen“ beschäftigungsfördernder Aktivitäten und Maßnahmen dar (Output), der mit den Kosten dieser Aktivitäten und Maßnahmen (Input) verglichen werden kann.

Nicht selten wird in öffentlichen Verwaltungen die Effizienz von Maßnahmen ermittelt, indem die Maßnahmekosten mit den eingesparten Hilfeleistungen gegengerechnet werden. So wird z.B. für einen erfolgreich wieder in Arbeit zurückgeführten Hilfefall ermittelt, in welchem Zeitraum die durch die erfolgreiche Wiedereingliederung eingesparten materiellen Hilfeleistungen die Kosten der Eingliederungsmaßnahme überschreiten. Ab diesem Break Even werden die nicht mehr verausgabten, fiktiven Hilfezahlungen als Erlös, als Einsparung verbucht. Diese vereinfachte Aufrechnung übersieht allerdings, dass auch Personen, die nicht an einer Integrationsmaßnahme teilnehmen, nach einer gewissen Zeit in Arbeit abgehen und aus dem Leistungsbezug fallen. Rechnerisch darf bei einer Kosten-Nutzen-Rechnung also nur der Nettoeffekt einer Maßnahme in Anschlag gebracht werden. Dieser Effekt erschließt sich nur durch einen nachgehenden Vergleich der Verbleibe von Teilnehmern einer Maßnahme mit einer entsprechenden Kontrollgruppe¹⁶⁵. Für die Berechnung des fiktiven Bezugs von Transferleistungen muss die potenzielle Dauer des Leistungsbezugs auf der Basis der Längsschnittverläufe geschätzt werden. Fußend auf der ökonometrischen Wirkungsanalyse und der Prüfung von Übergangswahrscheinlichkeiten liegen damit empirisch abgesicherte Parameter für eine fundierte Schätzung vor, die für die Effizienzanalyse genutzt werden können.

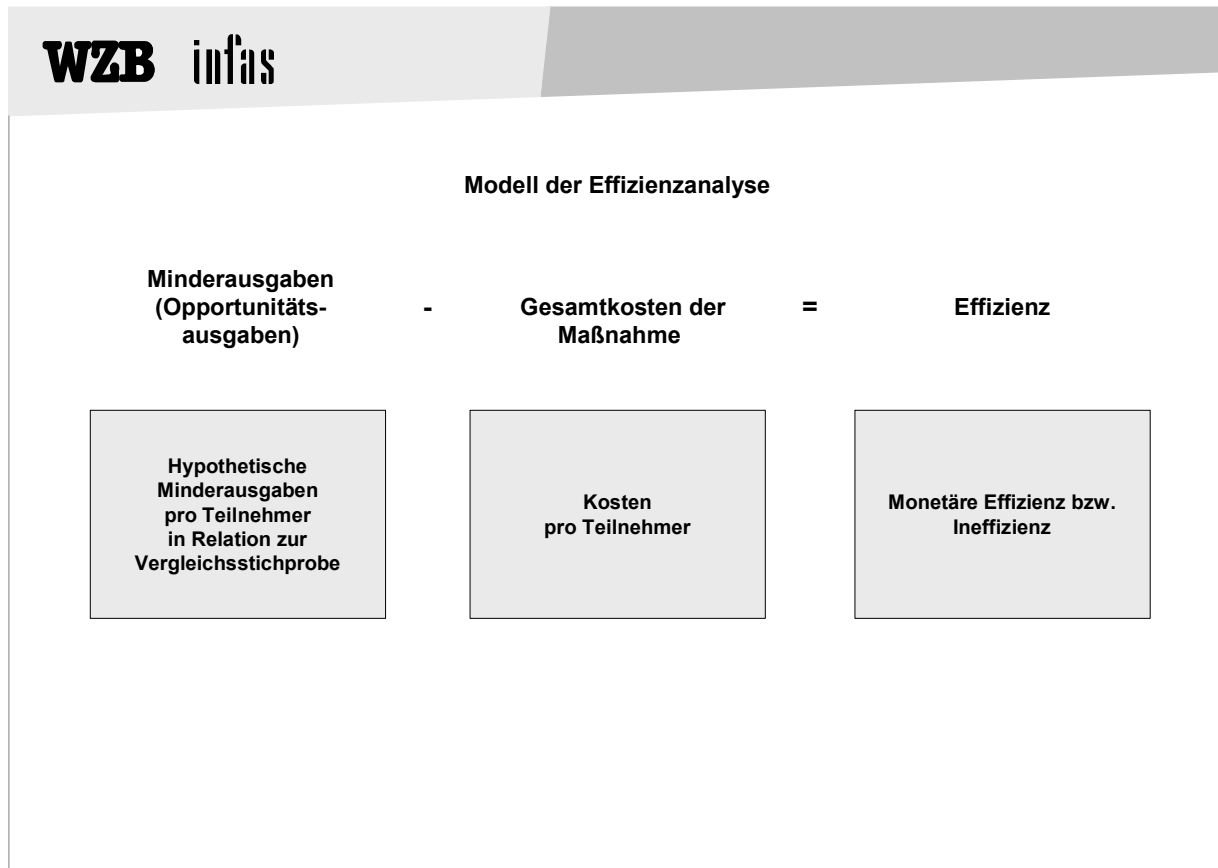
5.5.1.3 Ablauf der Effizienzanalyse

Die Effizienzanalyse erfolgt in mehreren Schritten, die im Folgenden erläutert sind¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Um den missverständlichen Begriff „Kosten“ zu vermeiden, der für Kosten im engen betriebswirtschaftlichen Sinn reserviert sein sollte, sprechen wir im Folgenden von „Opportunitätsausgaben“.

¹⁶⁵ Ähnlich verfährt die Evaluation des IAB zum Vermittlungsgutschein. Vgl. Hujer & Zeiss 2005, S.9ff.

¹⁶⁶ Zur analogen Berechnung im Modellvorhaben MoZArT vgl. Hess et. al. 2004.

Abbildung 5.5-1: Modell der Wirkungsanalyse

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Schritt 1: Konzeption eines Berechnungsmodells.

Dieses Modell beinhaltet eine Reihe von Entscheidungen über die Definition von Parametern, die kurz wiedergegeben werden sollen:

- Für die Effizienzanalyse können nur die durch diese Maßnahmen entstandenen Kosten sowie grobe Verwaltungskosten in die Berechnung eingehen.
- Konsequenterweise werden auf der Seite der „Leistungen“ auch nur die durch das Programm erreichten „vermutlich nicht entstehenden Ausgaben“ erfasst.
- Um Vergleiche zu erleichtern, werden sowohl die Kosten als auch die „nicht entstehenden Ausgaben“ (Opportunitätsausgaben) pro Teilnehmer ausgewiesen.
- Auf der Seite der Leistungsausgaben liegt der Fokus auf den Leistungen nach SGB III. Da es um den Betrachtungszeitraum 2003 und 2004 geht, wird noch zwischen Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sowie nach Nichtbeziehern differenziert.

- Das Modell ist auf die Differenz zwischen „nicht entstehenden Ausgaben“ („Opportunitätsausgaben“) pro Teilnehmer und Kosten pro Teilnehmer fokussiert, basiert also auf den mathematischen Operationen einer einfachen Subtraktion.

Das Modell hat damit die in Abbildung 5.5-1 dargestellte Form.

Schritt 2: Berechnung der Gesamtkosten

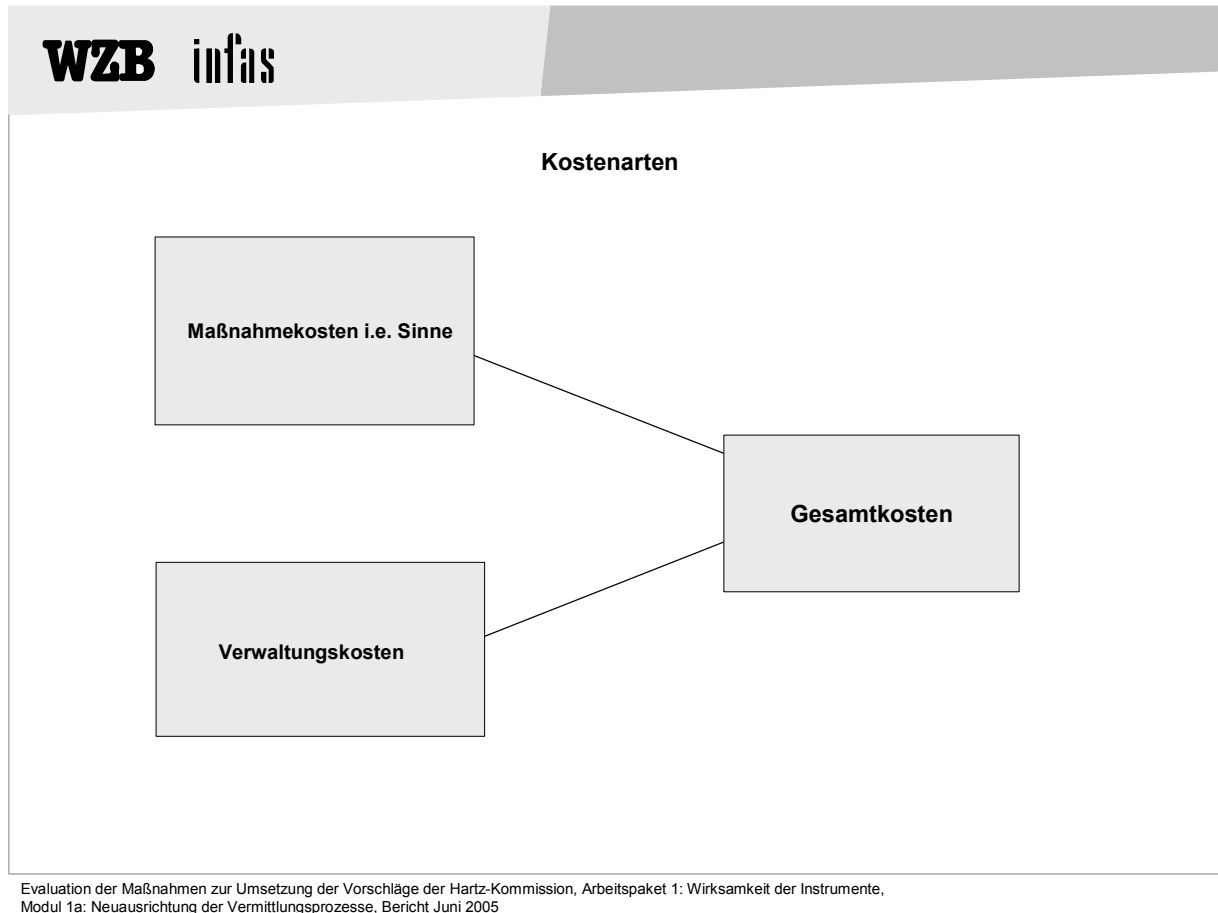
Auf der Kostenseite werden gemäß Vorgaben des Evaluationskonzepts im Wesentlichen zwei Kostenarten unterschieden: die eigentlichen Maßnahmekosten und die Verwaltungskosten, die erforderlich sind, um die Maßnahme abzuwickeln bzw. abzurechnen. Vermutlich wegen der Neuheit der Instrumente sind die Kosten der zu evaluierenden Vermittlungsinstrumente in den Jahren 2003 und 2004 noch nicht in der sogenannten „Kopfsatztafel“ ausgewiesen, in der ansonsten BA-intern die durchschnittlichen Ausgaben je gefördertem Arbeitnehmer kommuniziert werden. Mit der freundlichen Unterstützung der BA wurden, soweit dies überhaupt möglich war, einige Eckdaten bzw. Näherungen für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), die Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III) und die durchschnittlichen Pauschalkosten für die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB II) mitgeteilt. Im Rahmen der Wirkungsanalysen haben die Übergangsratenanalysen für die § 421i-Maßnahmen für das Jahr 2004 eine durchschnittliche Integrationsquote von 50,9 % errechnet. Ergänzend wurde deshalb zu der Pauschale eine Erfolgsprämie von 1.500 Euro für 50 % der Fälle angesetzt.

Die Kosten für den Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) standen seitens der BA nicht zur Verfügung. Die nachfolgende Analyse fußt deshalb auf Angaben der Kosten-Nutzen-Analysen, die Pfeiffer & Winterhager (2005: S. 16) sowie Hujer & Zeiss (2005: S. 16ff) im Auftrag des IAB vorgelegt haben. Für die Kohorte Mai bis Juni 2003 weisen sie eine Kalkulation für die ausgezahlten Prämien des VGS aus. Aus diesen Angaben ermittelten wir den durchschnittlichen Kostenansatz je eingelöstem Gutschein.

Eine Vorgabe für das Kosten-Nutzen-Modell bestand darin, auch die Verwaltungskosten zu berücksichtigen. An dieser Stelle ist eine grundsätzliche Entscheidung erforderlich. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung ist, wie betont, keine Vollkostenrechnung. Es werden weder alle Alternativkosten einberechnet, die durch die Eingliederung der Nichtteilnehmer verursacht sind. Noch sind sämtliche Aufwändungen eingerechnet, die durch die Beratung, Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen (Teilnehmer und Nichtteilnehmer) entstehen. Da sowohl Teilnehmer und Nichtteilnehmer in solchen Vermittlungsprozessen Aufwändungen für Arbeitsvermittler und Sachbearbeiter mit sich bringen, konzentriert sich die nachfolgende Kostenbetrachtung ausschließlich auf die Mehraufwändungen, die im Rahmen der Leistungsverwaltung durch die Ab-

rechnung eines Vermittlungsgutscheins, die Beauftragung von Dritten, Trägern und Personal-Service-Agenturen sowie die Abrechnung dieser Leistungen entstehen. Dafür werden für alle Instrumente jeweils zwei Stunden Sachbearbeitung nach Vergütungsgruppe Vc veranschlagt.

Abbildung 5.5-2: Berechnung der Gesamtkosten



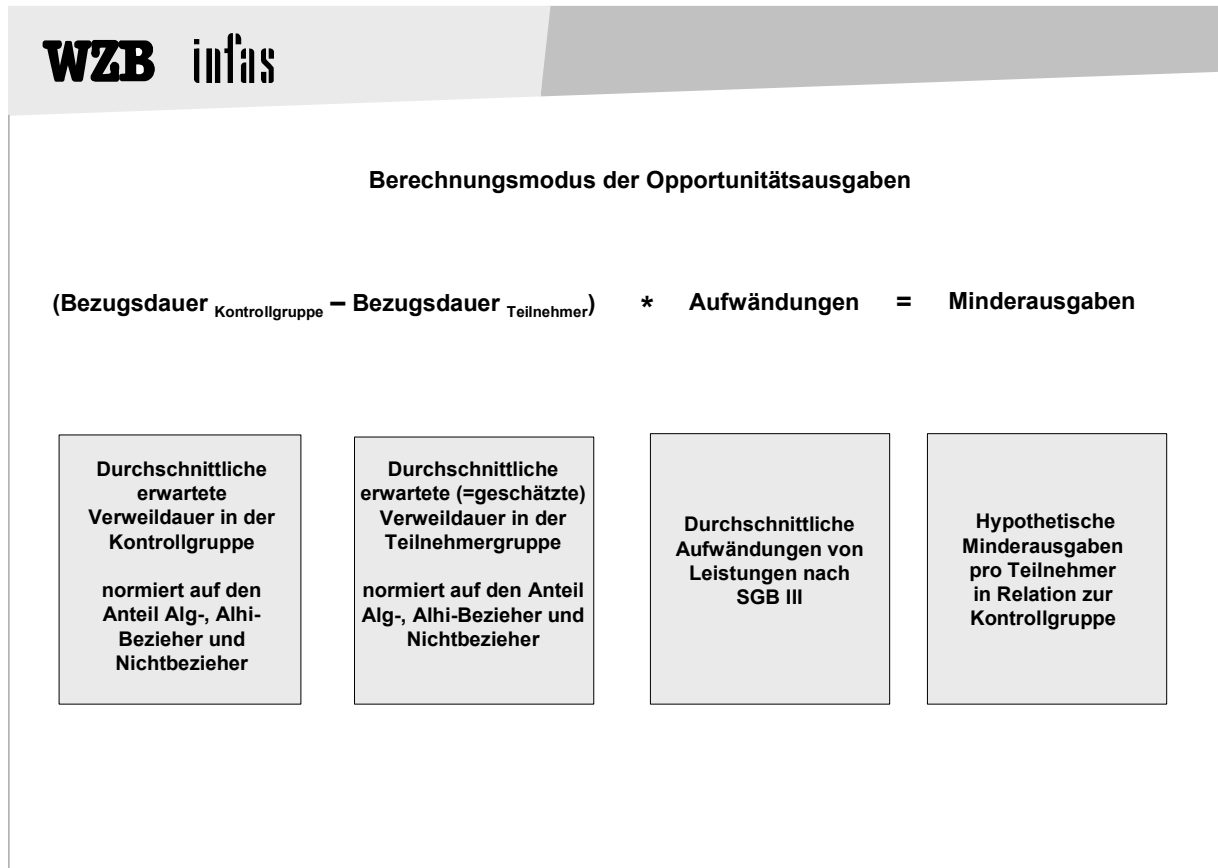
Schritt 3: Berechnung der Opportunitätsausgaben

Für die Berechnung der Opportunitätsausgaben ist zunächst eine Grundsatzentscheidung erforderlich, welche Leistungstransfers berücksichtigt werden sollen. Da es sich bei der Kosten-Nutzen-Analyse nur um eine begrenzte, instrumentenspezifische Bewertung handelt, setzen die Effizienzbetrachtungen nur auf Lohnersatzleistungen nach SGB III auf. Etwaige Transferzahlungen nach BSHG bleiben außer Betracht.

Die Berechnung erfolgt in zwei Operationen. Zunächst wurde im Rahmen der Wirkungsanalyse für die Teilnehmer- und die Nichtteilnehmergruppe die Verweildauer von Beginn der Maßnahme bis zu einer Beschäftigung geschätzt. Als Ende des Bezugs wurde eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt gewertet. Die Schätzung der Verweildauer erfolgt auf der gleichen Datenbasis wie die Schätzung der Über-

gangswahrscheinlichkeiten (vgl. Kap 5.4.3). Verglichen werden die durchschnittlichen geschätzten Verweildauern der Teilnehmer mit den geschätzten Verweildauern der Kontrollgruppe im Beobachtungszeitraum (vgl. Abb.5.5-11).

Abbildung 5.5-3: Berechnungsmodus der Opportunitätsausgaben



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Danach werden die Durchschnittsausgaben für den Bezug von Transferleistungen pro Teilnehmer ermittelt. Bezugsgröße sind die in den IEB-Daten der Stichproben abgelegten Angaben für die Art und Höhe des Leistungsbezugs. Grundlage für die Auswertung sind die Eintrittsquartale I/2003-II/2004. Auf der Grundlage dieser Angaben lassen sich die Anteile von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebeziehern, der Anteil der Nichtleistungsbezieher sowie die durchschnittlichen Tagessätze für die beiden Arten von Leistungsbezug bestimmen. Durch Ausmultiplizierung werden diese Leistungskosten auf einen Monat normiert.

In einem weiteren Schritt gilt es nun, die durchschnittlichen Leistungskosten je Teilnehmer zu normieren. Dafür werden die Anteile der Alg- und Alhi-Bezieher jeweils mit den Monatswerten multipliziert und der Anteil der Nichtleistungsbezieher in den Gesamtwert einberechnet.

In einem letzten Schritt erfolgt schließlich die Berechnung der Minder- oder Mehrausgaben für die Teilnehmer, indem die Differenz der Verweildauern (in Monaten) mit den durchschnittlichen Leistungskosten je Monat multipliziert werden (vgl. Abb. 5.5-3).

Abbildung 5.5-4: Berechnung der Effizienz



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

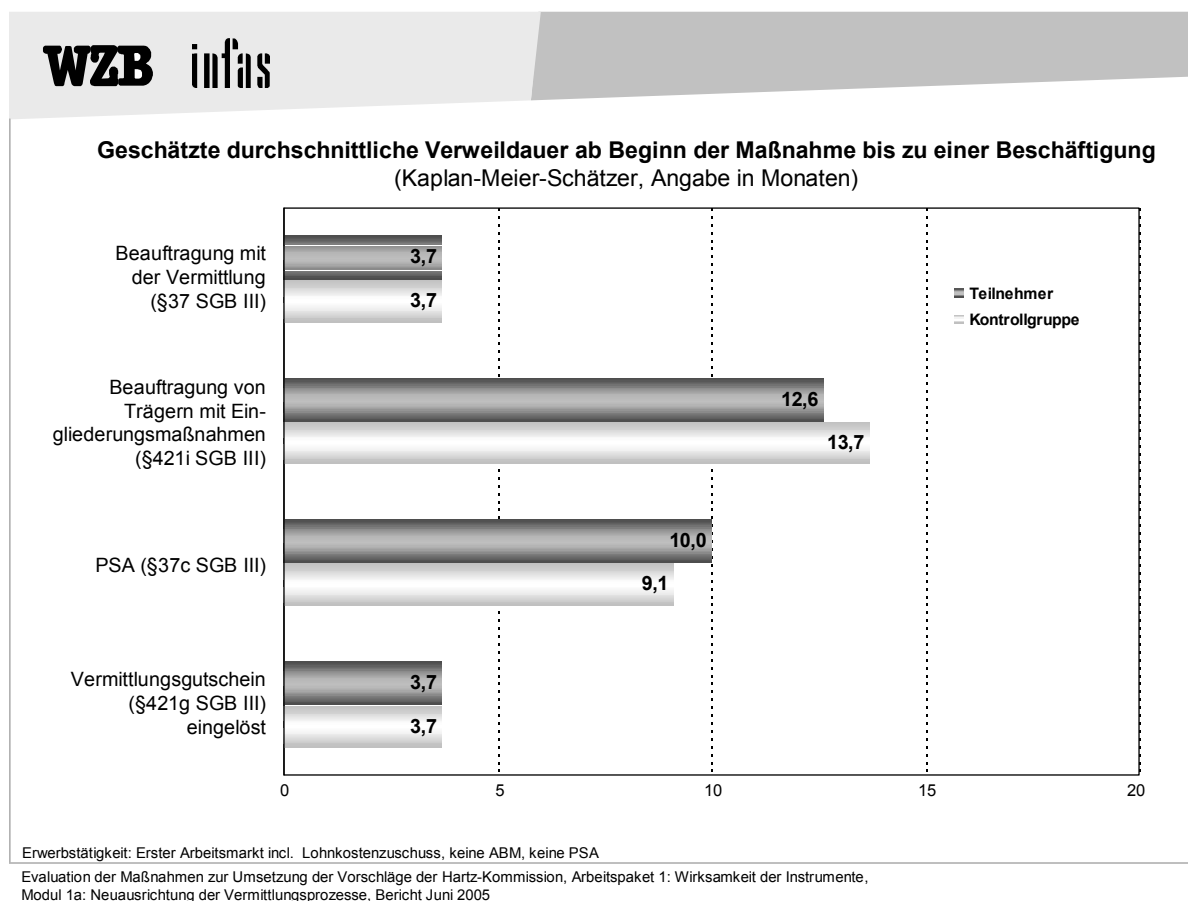
Schritt 4: Berechnung der Effizienz

Abschließend werden die geschätzten Minder- bzw. Mehrausgaben (Opportunitätsausgaben) für Teilnehmer mit den durchschnittlichen Kosten für die Maßnahme in Bezug gesetzt (vgl. Abb. 5.5-4). Nach Abzug der Opportunitätsausgaben von den Maßnahmekosten ergeben sich im Saldo die durchschnittlichen Mehr- oder Minderkosten je Teilnehmer.

5.5.2 Effizienzanalyse - die vier Integrationsmaßnahmen im Vergleich

Eine Zielsetzung für den Einsatz der Eingliederungsinstrumente und –aktivitäten ist, die Zielgruppen schneller in den Arbeitsmarkt zurückzuführen als dies ohne Maßnahmeinsatz der Fall wäre. Die Wirkungsanalyse zeigt, dass dieses Ziel nur ganz bedingt erreicht wird. Unter Konstanthaltung aller beobachteten Merkmale der Person und der Makrobedingungen gelangen Teilnehmer an Vermittlungsmaßnahmen Dritter und durch Vermittlungsgutschein nicht schneller in eine Beschäftigung als die Kontrollgruppe. Sie verweilen jeweils durchschnittlich 3,7 Monate ab Beginn der Maßnahme in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug.

Abbildung 5.5-5: Durchschnittliche Verweildauer ab Beginn der Maßnahme



Teilnehmer an Eingliederungsmaßnahmen von Trägern nach § 421i SGB III verweilen 12,6 Monate ab Maßnahmebeginn in Arbeitslosigkeit und wechseln 1,1 Monat schneller in eine Beschäftigung als die Kontrollgruppe. Teilnehmer, die im Rahmen einer PSA im Personalverleih arbeiten, verharren durchschnittlich 10 Monate ab Beginn der Maßnahme in PSA-Beschäftigung und benötigen damit im Durchschnitt 0,9 Monate länger als Nichtteilnehmer, um in Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt zu gelangen (vgl. Abb. 5.5-5; vgl. dazu auch Kapitel 5.4).

In der Konsequenz zeigen die mittels Kaplan-Meier geschätzten mittleren Verweildauern, dass unter ceteris paribus-Bedingungen bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung sowie mit der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen keine Opportunitätsausgaben einzusparen sind. Bei gleicher Verweildauer von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in Arbeitslosigkeit kann es keine Einspareffekte bei Transferleistungen geben. Das Kosten-Nutzen-Modell (vgl. Tabelle 5.5-1) weist deshalb im Saldo für diese beiden Maßnahmearten Mehrkosten in der Höhe der Maßnahmekosten aus. Bei Maßnahmen nach § 37 SGB III sind es 1.875 Euro, die an Mehrkosten je Teilnehmer entstehen. Beim Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III sind es Mehrkosten in Höhe der Maßnahmekosten von 1.550 Euro.

Anders sieht dies bei der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen aus. Wegen der verkürzten Verweildauer in Arbeitslosigkeit um 1,1 Monat entstehen rechnerisch Minderkosten für Transferleistungen von 620 Euro. Rechnet man die durchschnittlichen Maßnahmekosten von 1.033 Euro je Teilnehmer dagegen, so entstehen im Saldo für jeden Teilnehmer Mehrkosten von durchschnittlich 413 Euro.

Der Verleih von Arbeitslosen im Rahmen einer Personal-Service-Agentur kostet monatlich 1.051 Euro. Bei einer durchschnittlichen Verweildauer von rd. 10 Monaten ergeben sich - inklusive Verwaltungskosten - Maßnahmekosten in der Höhe von 10.554 Euro. Da in dieser Zeit außer dem Lohn der PSA keine weiteren Leistungen ausgezahlt werden, sind bei der Opportunitätsausgabenberechnung lediglich die Leistungskosten für Nichtteilnehmer in Anschlag gebracht. Basierend auf den Berechnungen der Wirkungsanalyse verweilen Nichtteilnehmer mit durchschnittlich 9,1 Monaten um fast einen Monat weniger in Arbeitslosigkeit als die Teilnehmer. Saldiert man dies mit den Maßnahmekosten, so errechnet sich ein Mehraufwand für die PSA-Teilnehmer von 5.660 Euro. Dies ist im Vergleich also die am wenigsten effektive und die teuerste der untersuchten Maßnahmen.

Tabelle 5.5-1: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse



	Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III)	Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§42i SGB III)	Personal-Service-Agentur PSA (§37c SGB III)	Vermittlungsgutschein VGS (§421g SGB III) eingelöst
Kosten EURO				
Durchschnittl. Maßnahmekosten (gesamt)	1831	239		1506
Durchschnittl. Maßnahmekosten/ Monat			1.051	
Durchschnittl. Kosten: Gesamtlaufzeit			10510	
Erfolgshonorar (Übergangsrate 2004: 50,9%)		750		
Verwaltungskosten pauschal (2 Std. Sachbearb. VerGrp. Vc)	44	44	44	44
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	1875	1033	10554	1550
Nutzen (Opportunitätsausgaben)				
Leistungsbezug (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintrittsquartale I/2003-II/2004)				
Anteil in %				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer				
Arbeitslosengeld	47,2	54,2	63,2	48,4
Arbeitslosenhilfe	42,1	39,4	31,2	48,8
Kein Bezug	10,5	6,5	5,6	2,7
Tagessätze (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintrittsquartale I/2003-II/2004)				
EURO				
Arbeitslosengeldbezug				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	23,33	22,21	19,4	22,69
Arbeitslosenhilfebezug				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	17,15	16,45	17,33	17,83
Durchschnittliche Monatskosten je Leistungsbezieher				
EURO				
Arbeitslosengeldbezug				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	710,11	676,02	590,49	690,63
Arbeitslosenhilfebezug				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	522,00	500,70	527,48	542,70
Durchschnittliche Leistungskosten je Teilnehmer/Nichtteilnehmer und Monat ab Beginn der Maßnahme				
(Monatliche Leistungskosten anteilig nach Art und Höhe der Leistung, incl. Nichtleistungsbezieher)				
EURO				
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	554,93	563,68		599,10
Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)				
Monate				
Teilnehmer (T)	3,7	12,6	10,0	3,7
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	13,7	9,1	3,7
Differenz NT-T	0,0	1,1	-0,9	0,0
Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)				
(Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer)				
EURO				
Teilnehmer (T)	2053,25	7102,31	0,00	2216,67
Nichtteilnehmer (NT)	2053,25	7722,36	4893,64	2216,67
Differenz NT-T				
Mehr-/Minderkosten je Teilnehmer	0,00	620,04	4893,64	0,00
Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)				
EURO				
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	1875	1033	10554	1550
Mehr-/Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)	0	620	4894	0
Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer	1875	413	5660	1550

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

5.5.3 Alternativrechnungen

Das dargestellte Modell basiert auf der Grundlage der über Analysen und Befragungen gewonnenen Werte zum Status quo. In die gemessenen Ergebnisse fließen die unterschiedlichsten Einflussgrößen ein, die den Outcome beeinflussen. Die Verweildauern nach Beginn der Maßnahme können sowohl von der Zusammensetzung der Zielgruppen abhängen als auch von der Maßnahmequalität. Eine Veränderung dieser Bedingungen kann durchaus die Verweildauern und damit auch die Opportunitätskosten verändern. Infolgedessen resultiert daraus unter sonst gleichen Bedingungen ein anderes Saldo. An zwei Beispielen wollen wir verdeutlichen, welche Auswirkungen dies auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hat.

Tabelle 5.5-2: Fiktive Kosten-Nutzen-Analyse: Alternative I

	Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III)	Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)	Personal-Service-Agentur PSA (§37c SGB III)	Vermittlungsgutschein VGS (§421g SGB III) eingelöst
Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse) Alternative Annahme: Verweildauer der Teilnehmer um einen Monat kürzer als bei Nichtteilnehmern				
Monate				
Teilnehmer (T)	2,7	12,7	8,1	2,7
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	13,7	9,1	3,7
Differenz NT-T	1,0	1,0	1,0	1,0
Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben) (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO				
Teilnehmer (T)	1498,32	7158,68	0,00	1617,57
Nichtteilnehmer (NT)	2053,25	7722,36	4893,64	2216,67
Differenz NT-T				
Mehr-/Minderkosten je Teilnehmer	554,93	563,68	4893,64	599,10
Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz) EURO				
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	1875	1033	8557	1550
Mehr-/Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)	555	564	4894	599
Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer	1320	469	3663	951

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Im Alternativmodell I (vgl. Tab. 5.5-2) wurde die Verweildauer der Teilnehmer dahingehend variiert, dass sie um genau einen Monat kürzer in Arbeitslosigkeit verharren als die Nichtteilnehmer. Die Opportunitätsausgaben verringern sich damit bei Vermittlung durch Dritte und bei Vermittlungsgutscheinen genau um die durchschnittlichen monatlichen Transferkosten je Teilnehmer. Im Saldo würden sich die durchschnittli-

chen Mehrkosten dadurch auf 1.320 Euro bei § 37er-Maßnahmen und auf 951 Euro bei eingelösten Vermittlungsgutscheinen verringern.

Ergänzend zu dem vorgestellten Modell wurde eine weitere Alternativberechnung angestellt. Sie geht davon aus, dass die Verweildauer der Teilnehmer durch eine andere Zielgruppenzusammensetzung oder durch eine Erhöhung der Maßnahmeeffektivität um einen Monat im Vergleich zum Status quo verkürzt wird (vgl. Tab. 5.5-3). Das Modell zeigt, dass dadurch die Eingliederungsmaßnahmen von Trägern nach § 421i SGB III in ein positives Saldo kämen. Durch eine Verkürzung auf eine mittlere Verweildauer von 11,6 Monaten ergäbe sich ein Abstand von 2,1 Monaten gegenüber der Kontrollgruppe. Damit würden die Maßnahmekosten vollständig durch die eingesparten Leistungskosten gedeckt.

Tabelle 5.5-3: Fiktive Kosten-Nutzen-Analyse: Alternative II

	Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III)	Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)	Personal-Service-Agentur PSA (§37c SGB III)	Vermittlungsgutschein VGS (§421g SGB III) eingelöst
Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme Alternative Annahme: Verweildauer der Teilnehmer um einen Monat als zum Status Quo Monate				
Teilnehmer (T)	2,7	11,6	9,0	2,7
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	13,7	9,1	3,7
Differenz NT-T	1,0	2,1	0,1	1,0
Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben) (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO				
Teilnehmer (T)	1498,32	6538,64	0,00	1617,57
Nichtteilnehmer (NT)	2053,25	7722,36	4893,64	2216,67
Differenz NT-T				
Mehr-/Minderkosten je Teilnehmer	554,93	1183,72	4893,64	599,10
Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz) EURO				
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	1875	1033	9503	1550
Mehr-/Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)	555	1184	4894	599
Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer	1320	-151	4609	951

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Bei Teilnehmern an § 421i-Maßnahmen führt die Normierung zu einer leichten Erhöhung der Mehrkosten, weil unter Status quo die Verkürzung der Verweildauer um 0,1 Monate höher liegt als bei diesem alternativen Berechnungsmodell. Entsprechend erhöhen sich im Saldo die Mehrkosten auf 469 Euro.

Für die Gruppe der PSA-Teilnehmer müsste im Vergleich zum Status quo die Verweildauer um 1,9 Monate reduziert werden, um die getroffene Annahme – ein Monat kürzere Verweildauer als die Nichtteilnehmer – zu erfüllen. Dies würde allerdings die durchschnittlichen Maßnahmekosten deutlich auf 3.663 Euro reduzieren. Das wären rund 2.000 Euro weniger als im Moment aufgebracht werden müssen.

Abschließend sei noch die Frage erlaubt, ob eine Amortisierung der Maßnahmekosten auch bei den anderen drei Instrumenten zu erreichen wäre. Nach allen Erfahrungen dürfte dies schwerlich zu erreichen sein. Beim Instrument der Beauftragung Dritter müsste die Verweildauer auf 0,4 Monate verkürzt werden, wenn sich die Maßnahme rechnerisch tragen soll. D.h. nach einem halben Monat müsste bereits die Vermittlung erfolgt sein, eine wohl eher unrealistische Annahme. Beim Vermittlungsgutschein müsste die Verweildauer auf 1,1 Monate reduziert werden können, damit sich die Kosten bis zum Ende des Beobachtungszeitraums tragen. Und bei PSA-Teilnehmern wäre eine Verkürzung auf 4,6 Monate erforderlich, damit sich die Maßnahmekosten mit den Opportunitätskosten amortisieren. Auch diese Annahme ist wohl eher unwahrscheinlich.

5.6 Zusammenfassung und Bewertung

Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf die Zielgröße **Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt**. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und berufliche Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z.B. Lohnkostenzuschüsse, nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI. Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegungen des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

Insgesamt zeigt sich, dass für alle vermittlungsnahen Dienstleistungen die Differenz der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern vergleichsweise gering ist. Während es bei Männern größere Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern gibt, sind die Differenzen bei Frauen durchweg auf niedrigem Niveau.

§ 37 SGB III: Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung

Die Agentur für Arbeit kann zur Unterstützung im Vermittlungsprozess Dritte mit der Vermittlung oder mit Teilaufgaben beauftragen. Dies insbesondere dann, wenn da-

durch die berufliche Eingliederung erleichtert bzw. beschleunigt werden kann. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen bezogen auf die Untersuchungskohorten des Jahres 2004 und den Effekt ein differenziertes Bild:

Der zeitpunktbezogene Differenzschätzer (ATT) zeigt eine Differenz der Teilnehmer, die von privaten Vermittlern betreut wurden, gegenüber denjenigen, die ausschließlich durch die Agentur betreut wurden von minus 1,7%-Punkte. Damit gehen im Beobachtungszeitraum 1,7% weniger Teilnehmer in reguläre Beschäftigung über als in der Kontrollgruppe. Die Wirkung der Vermittlung durch private Vermittler ist insgesamt bei Frauen geringer als bei Männern. Im Westen zeigt sich ein deutlich negativer Effekt, während in den neuen Bundesländern der Effekt deutlich positiver ist. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. Allerdings gibt die ausschließliche Betrachtung auf die Übertragung der gesamten Vermittlung an Dritte erste Hinweise auf eine insgesamt positive Wirkung der privaten Vermittler trotz deutlich höherer Quoten geförderter Beschäftigung in der Kontrollgruppe. Die positiven Wirkungen zeigen sich allerdings ausschließlich bei Männern und ausschließlich im Osten. Die Ergebnisse des Differenzschätzers werden unter Einbeziehung der Zensierungen durch den Kaplan-Meier-Schätzer noch etwas deutlicher. Die über den Evaluationszeitraum kumulierte Übergangsrate liegt bei den Teilnehmern leicht unter der der Kontrollgruppe. Unter Kontrolle zusätzlicher Risikofaktoren ergibt sich kein statistisch signifikanter Unterschied in der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern.

§ 421i SGB III - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Auch hier sieht der Gesetzgeber vor, durch die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen, arbeitslose Arbeitnehmer oder Auszubildende durch zusätzliche Hilfen einzugliedern. Insgesamt betrachtet ist die Differenz zwischen den Teilnehmern an einer § 421i-Maßnahme in den Jahren 2003 und 2004 und der Kontrollgruppe leicht negativ. Ein deutlicher Unterschied zeigt sich dagegen zwischen Männern und Frauen sowohl im Osten als auch im Westen. Während Frauen unter den Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe eine durchgängig geringere Chance haben, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist der Effekt bei den Männern genau umgekehrt. Während sich bei den jungen Männern die Erwerbsquote deutlich verbessert, sind durch die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme die geringsten Eingliederungsquoten bei den Teilnehmerinnen unter 25 Jahre (-26,4 Prozentpunkte gegenüber der Vergleichsgruppe) feststellbar.

Berücksichtigt man auch hier die Zensierungen, verstärkt sich der geschlechtsspezifische Effekt noch. Bei den § 421i-Maßnahmen zeigt sich bei Kontrolle der zusätzlichen Risikofaktoren ein insgesamt statistisch signifikanter positiver Effekt. Über den gesamten Evaluationszeitraum betrachtet, haben die Maßnahmeteilnehmer eine um 44% höhere Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

zu wechseln als Nichtteilnehmer. Dieser positive Effekt lässt sich vom ersten Monat des Maßnahmeeintritts an bis zum achten Monat nach Maßnahmeeintritt beobachten, ab dem neunten Monat nach Maßnahmebeginn gibt es keinen Effekt mehr. Der gruppenspezifische Vergleich zeigt jedoch, dass der positive Effekt ausschließlich die Männer betrifft. Bei den Frauen ergibt sich aus der Teilnahme an den Maßnahmen hingegen keinerlei Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.

§ 37c SGB III - PSA

Seit April 2003 verleihen Personal-Service-Agenturen (PSA) Arbeitskräfte, um Arbeitslosen eine Brücke in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen. Aufgabe der PSA ist insbesondere, eine Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Arbeitslosen durchzuführen sowie in verleihfreien Zeiten die Beschäftigten weiterzuqualifizieren. Sie sollen die auf 9 bis 12 Monate befristet Beschäftigten vorrangig verleihen, in verleihfreien Zeiten betriebsnah qualifizieren. Zentrales Ziel ist es allerdings, rasch in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis zu vermitteln. Von der Agentur erhalten sie dafür für jeden vermittelten Arbeitslosen eine monatliche Fallpauschale und für dessen Vermittlung in ein anderes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eine Vermittlungsprämie. Gelingt die Vermittlung des Beschäftigten vor Ablauf von neun Monaten (PSA erhält maximal neun degressiv ausgestaltete Fallpauschalen), fällt die erste Fallpauschale zusätzlich als Erfolgsprämie an.

Bei PSA-Beschäftigten zeigt sich gegenüber der Kontrollgruppe eine deutlich geringere Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung. Der negative Effekt ist allerdings einzig auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen, während die Eintrittskohorte zweites Quartal 2003 eine vergleichsweise hohe positive Differenz ausweist. Der Gesamteffekt einer deutlich geringeren Übergangsquote in reguläre Beschäftigung wird durch die Betrachtung der mittleren Übergangsraten bestätigt und erreicht nunmehr unter Berücksichtigung der Zensierungen statistische Signifikanz. Darüber hinaus weist der Vergleich der mittleren Übergangsraten mit den kumulierten Übergangsraten auf einen sog. Klebeeffekt hin. Dies gilt in erster Linie für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004. Die Betrachtung nach unterschiedlichen Zeitintervallen nach Beginn der PSA-Beschäftigung bestätigt den vermuteten Klebeeffekt. Insbesondere in den ersten beiden Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung ist die Übergangswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe höher und nur in diesem Zeitintervall auch statistisch signifikant. In den Folgemonaten nimmt der Unterschied zwischen PSA-Beschäftigten und der Kontrollgruppe ab. Ab dem neunten Monat ist dann die Übergangswahrscheinlichkeit der PSA-Beschäftigten sehr viel höher als die der Kontrollgruppe. Der insgesamt negative Effekt der PSA zeigt sich zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen, ist jedoch bei den Männern größer und auch nur bei den Männern statistisch signifikant.

§ 421g SGB III - Vermittlungsgutscheine

Die Einführung des Vermittlungsgutscheins für Arbeitslose und die Aufhebung der Erlaubnispflicht soll den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Arbeitslose mit Lohnersatzleistungen haben das Recht auf einen Vermittlungsgutschein, sofern sie nach drei Monaten Arbeitslosigkeit (ab Januar 2005 bereits nach 6 Wochen Arbeitslosigkeit) noch nicht vermittelt werden konnten. Die Gültigkeitsdauer ist auf drei Monate angelegt. Die Agentur für Arbeit verpflichtet sich unter bestimmten Bedingungen dem privaten Vermittler eine Vergütung zu zahlen, sofern ein Beschäftigungsverhältnis zustande gekommen ist. Ziel dieses vermittlungsnahen Instruments ist es, die Dauer der Arbeitslosigkeit und letztlich den Leistungsbezug durch Einschaltung eines privaten Dienstleisters zu verkürzen.

Das Ergebnis des Differenzschätzers zeigt für die Jahre 2003 und 2004 ein unterschiedliches Bild. VGS-Bezieher des Jahres 2003 haben im Unterschied zur Kontrollgruppe eine leicht höhere Integrationsquote, damit sind 2,3% mehr Teilnehmer des Jahres 2003 ausschließlich auf Grund eines Vermittlungsgutscheins in Beschäftigung gekommen. Im Jahre 2004 zeigt sich ein leicht negatives jedoch nicht signifikantes Ergebnis. Allerdings ist insbesondere bei der Gruppe der unter 25-Jährigen der Vermittlungsgutschein offenbar kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Ergänzend zu den deutlich negativen Effekten bei den jungen VGS-Besitzern zeigt sich bei Berücksichtigung von Zensierungen nun eine deutlich positive Auswirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen im Alter von 35 bis unter 45 Jahre. Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe in den mittleren Verweildauern in Arbeitslosigkeit zeigen sich in keiner Gruppe. Die mittleren Verweildauern sind vielmehr in allen Gruppen erstaunlich ähnlich. Beim Vermittlungsgutschein zeigt sich auch bei Kontrolle weiterer Risikofaktoren kein statistisch signifikanter Unterschied. Auffällig ist, dass die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins bei den Frauen dann einen positiven Effekt, bei den Männern hingegen keine Wirkung auf die Übergangswahrscheinlichkeit hat.

Nachhaltigkeit

Wenn über die Integration in Beschäftigung gesprochen wird, ist implizit damit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Eingliederung angesprochen. Die Eingliederung soll idealerweise von Dauer sein. Für diese Betrachtung der Nachhaltigkeit wurden ebenfalls nicht-parametrische Verweildauermodelle berechnet, nun allerdings mit dem Ziel, die Überlebensfunktion für die Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu schätzen. Berechnet wurden dabei die mittleren Verweildauern in der Beschäftigung sowie die Raten für den Abgang aus dieser Beschäftigung.

Die Übergangsraten sind demzufolge bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung als Abgangsraten zu interpretieren.

Die durchschnittlichen Verweildauern in Beschäftigung nach Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme bzw. Beschäftigung in einer PSA ergeben keine Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Ähnlichkeiten der Überlebenskurven ist so groß, dass sich vermutlich auch bei einer belastbaren Datenbasis keine statistisch signifikanten Effekte ergeben werden.

Bei der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) ist der Verlauf der Kurven von Teilnehmern und Kontrollgruppe demgegenüber sichtbar unterschiedlich. Zudem sind die kumulierten Raten bei den Teilnehmern deutlich höher und die mittleren Verweildauern in Beschäftigung entsprechend geringer als bei den Nichtteilnehmern. Auf Grund der derzeit noch geringen Fallzahl und des zudem hohen Anteils zensierter Fälle sind die Unterschiede jedoch statistisch nicht signifikant, sodass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine validen Aussagen über Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern abgeleitet werden können.

Die Datenbasis bei den eingelösten Vermittlungsgutscheinen erlaubt es, belastbarere Aussagen zu treffen. Hier zeigt sich insgesamt ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Der Befund, dass diejenigen, die eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt über das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins aufgenommen haben, von Beginn der Beschäftigung an sehr viel häufiger aus dieser Beschäftigung wieder abgehen, gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Unterschiede ergeben sich allerdings zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Während die Verläufe der Überlebenskurven in Westdeutschland keine erheblichen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen, differieren die Kurvenverläufe in Ostdeutschland zwischen den beiden Gruppen sehr deutlich. In den neuen Bundesländern ist der Unterschied jedoch statistisch signifikant. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist also auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

Bevor wir abschließend die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse zusammenfassen und bewerten, erscheint es sinnvoll, noch einmal die durch die Datenlage wie auch durch das Evaluationskonzept auferlegten Beschränkungen in Erinnerung zu rufen. Die dargestellten Analysen konzentrieren sich auf eine isolierte Mikrobetrachtung von Einzelinstrumenten. Wegen des Grunddesigns der Evaluation, nur Einzelinstrumente in ihrer Wirkung zu untersuchen, beschränkt sich die Kosten-Nutzen-Analyse ausschließlich auf den Vergleich von Kosten und Opportunitätsausgaben für den Einsatz der vier untersuchten Eingliederungsinstrumente. Der Einsatz alternativer Instrumente bei der Kontrollgruppe konnte aufgrund der Datenvoraussetzungen

erst im Rahmen der Zusatzerhebung bei den Personen selber erfragt werden. Für die so ermittelten alternativen Eingliederungsmaßnahmen fehlen in den IEB bislang noch die aktuellen Daten und speziell auch die Kostenangaben. Alternativkosten, die die Eingliederung von Nichtteilnehmern verursacht haben, konnten also nicht berücksichtigt werden. Mit der Aktualisierung der IEB im Herbst 2005 könnte sich die Datenlage zumindest für einen Teil der untersuchten Kohorten verbessern. Bei der hier vorgelegten Analyse bleiben die Alternativkosten vollkommen außer Betracht. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte man sich jedoch vergegenwärtigen, dass auch die berufliche Eingliederung der Kontrollgruppe Maßnahme- und Eingliederungskosten verursacht, die hier nicht berücksichtigt sind.

Die Stärke der vorgelegten Kosten-Nutzen-Analyse besteht darin, dass sie unmittelbar mit der Wirkungsanalyse verbunden ist. Auf der Grundlage von Schätzungen nach Kaplan-Meier kann relativ präzise gesagt werden, wie lang die Teilnehmergruppe und die Kontrollgruppe ab Beginn der Maßnahme durchschnittlich jeweils im Status der Arbeitslosigkeit verblieben sind. Der Vergleich der Verweildauern zeigt, um wie vieles die Arbeitslosigkeit und damit die Bezugszeit von Transferleistungen durch die Teilnahme an einer Maßnahme verkürzt wird.

Die darauf fußende Kosten-Nutzen-Analyse besteht im Kern in einer Opportunitätskostenanalyse. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und wie sehr sich die Investition in eine Maßnahme – hier in die vermittlungsnahen Dienstleistungen (§§ 37, 37c, 421g, 421i SGB III) – kurzfristig auf Einsparungen bei Transferzahlungen nach SGB III (Alg, Alhi) auszahlt. Konkret wird untersucht, wie hoch der Einspareffekt bei Transferleistungen ist und ob sich die Investitionen durch eine Verkürzung der Arbeitszeit amortisieren.

Diese letzte Frage kann für die Jahre 2003 und 2004 mit einem eindeutigen Nein beantwortet werden. Keines der vier untersuchten Vermittlungsinstrumente amortisiert sich innerhalb des Beobachtungszeitraums. Weder die Vergabe der Vermittlung durch Dritte (§ 37 SGB III) noch die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins führen unter Konstanzhaltung aller Merkmale der Teilnehmer- und der Nichtteilnehmergruppe zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeit. Die Kosten der Maßnahme schlagen deshalb vollständig ohne Einsparungen bei den Transferzahlungen zu Buche. Die beiden Maßnahmen kosten mit rd. 1.900 und rd. 1.600 Euro annähernd gleich viel. Selbst wenn es gelänge, durch eine Verbesserung der Teilnehmerzuweisung oder der Maßnahmeerqualität die Wirkung zu verbessern, ist eine kurzfristige Amortisierung nicht in Sicht.

Die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III ist in zweifacher Hinsicht günstiger. Zum einem kosteten die Maßnahmen im Betrachtungszeitraum 2003/2004 vermutlich wegen der Teilung in einen Pauschalanteil und einen erfolgsabhängigen Anteil nicht so viel, wie die Vermittlung durch Dritte und

der Vermittlungsgutschein. Zum anderen wirken sich die Maßnahmen im Durchschnitt positiv auf die Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer aus. Mit einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer von 1,1 Monaten sind entsprechende Einsparungen beim Leistungsbezug verbunden. Die Maßnahme ist deshalb mit gut 400 Euro im Saldo entsprechend günstiger. Bei einer Verbesserung der Maßnahmeeffektivität um einen weiteren Monat wäre sogar eine kostenneutrale Lösung zu erreichen.

Der Verleih von Arbeitslosen im Rahmen einer Personal-Service-Agentur ist mit großem Abstand das teuerste der vier untersuchten Eingliederungsinstrumente. Der Einsatz in einer PSA verlängert im Vergleich zur Kontrollgruppe die durchschnittliche Arbeitslosigkeit um fast einen Monat, gleichzeitig liegen die monatlichen Kosten weit über den ansonsten entstandenen Transferleistungen. Im Saldo ergeben sich damit Mehrkosten von fast 5.700 Euro je Fall. Diese Mehrkosten könnten theoretisch nur durch eine Halbierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit erreicht werden. Dies ist alles in allem eine wohl eher unrealistische Annahme. So wie die Personal-Service-Agenturen derzeit aufgestellt sind, sind sie weder effektiv noch effizient und selbst unter Berücksichtigung von möglichen Alternativkosten wie z.B. Eingliederungszuschüssen oder ähnlichem noch immer ein teures Instrument.

6 Die Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II im Frühjahr 2005

Der Fokus der Untersuchungen im Modul 1a liegt auf den Vermittlungsprozessen, dem Einsatz und der Wirkung von Vermittlungsinstrumenten im Regelkreis des SGB III. Vorausschauend hat das BMWA im Rahmen der Ausschreibung allerdings die Anforderung formuliert, dass auch die Vermittlungsprozesse der Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II bei den Untersuchungen berücksichtigt werden sollen. Die begrenzte Fragestellung und der enge Fokus auf die Arbeitsgemeinschaften lassen darauf schließen, dass damit keineswegs eine Evaluation des SGB II beabsichtigt ist. Dies ist zwischenzeitlich als Aufgabe nach §55 SGB II beim IAB und dem BMWA verortet. Auch die Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II ist derzeit in Vorbereitung.

Der Auftrag im Zusammenhang mit Modul 1a ist wesentlich enger gefasst. Er konzentriert sich auf die Organisation der Vermittlungsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften, die seit 1. Januar 2005 Träger für die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sind. Zu untersuchen sind dabei die Unterschiede bei der Betreuung und Vermittlung in den Agenturen und den Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II. Im Zentrum steht die Frage nach den Prozessabläufen von der Antragstellung von Alg II bis zum Abgang aus dem Leistungsbezug. Hinsichtlich der Vermittlungsaktivitäten und aktivierenden Maßnahmen gilt es analog Fragestellungen weiterzuverfolgen, die bei der Implementationsanalyse im Rahmen der Agenturen eine Rolle spielen. Vor allem der Einsatz von Vermittlungsinstrumenten, die mit den Hartz-Gesetzespaketen I und II in Kraft getreten sind, sollen auch in den Arbeitsgemeinschaften untersucht werden: Vermittlung durch Dritte (n. §37 SGB III), die Vergabe von Integrationsmaßnahmen an Träger (n. §421i SGB III), Vermittlungsgutscheine (n. §421g SGB III) sowie dem Einsatz von Personal Service Agenturen (PSA) (n. §37c SGB III). Diese Instrumente stehen prinzipiell über den §16 Abs. 1 SGB II - nach Ermessen der Arbeitsgemeinschaften - auch dem Personenkreis der Hilfebedürftigen nach SGB II offen. In diesem eingeschränkten Sinne soll die laufende Hartz-Evaluation einen ersten Einblick in die Vermittlungsprozesse gewinnen, die im Anschluss an die Betreuung im Regelkreis des SGB III für Langzeitarbeitslose und Hilfebezieher von Alg II praktiziert werden.

6.1 Gesetzeslage, Intention des Gesetzgebers

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I, S.2954) wurde die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Leistung „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengefasst. Das Ziel ist, die Effizienzmängel des Nebeneinanders zweier Fürsorgeleistungen, nämlich Arbeitslosenhilfe im Rahmen des SGB III und Sozialhilfe im Rahmen

des BSHG zu beseitigen und fiskalische Verschiebepbahnhöfe und suboptimale Arbeitsförderungsketten aus zwei Systemen zu überwinden. Statt eines passiven Transferleistungsbezugs soll die Arbeitslosigkeit Hilfebedürftiger aktiv überwunden werden. Gestützt auf Vorschläge und Rechenmodelle der Reformkommission zur Reform der Gemeindefinanzen (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe 2003) verlagert das Zweite Buch Sozialgesetzbuch den Zielschwerpunkt der Hilfeleistungen von der Existenzsicherung auf die Eingliederung in Arbeit. Es zielt auf die Bekämpfung der Hilfebedürftigkeit und die Verselbständigung der Hilfebezieher durch Arbeit. Die Erwerbsfähigkeit soll auch in Zeiten des Hilfebezugs erhalten oder wiederhergestellt werden. Insofern ist das neue Leistungsgesetz eine deutliche Weiterentwicklung der Sozialhilfepraxis, die bereits seit Mitte der 90er Jahre mit der materiellen Absicherung auch die Hilfe zur Arbeit verband. Vor allem größere Kommunen versuchten die mit der Aufstockung der Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Steigerungen von Sozialhilfeausgaben abzufedern, indem Hilfebezieher durch entsprechende Aktivierung oder Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 18 und 19 BSHG in Arbeit zurückgeführt wurden. Die Wiedereingliederung in Arbeit, oftmals aber auch nur die Auffrischung des Anspruchs auf Leistungen der Sozialversicherung waren die sozialpolitischen, nicht selten aber auch nur die fiskalpolitischen Ziele.

In vereinzelten lokalen Initiativen, in organisierten Gesprächskreisen (z.B. im BIK-Netzwerk bei der Bertelsmann Stiftung) oder in geförderten Modellvorhaben wurde über Jahre versucht, die Drehtüreffekte zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung auf dem Wege der Zusammenarbeit zu lösen und die Vermittlungseffektivität und –effizienz der beiden Hilfesysteme zu verbessern. In dem zweijährigen „Modellvorhaben zur Förderung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“, kurz MoZArT, wurde in 33 Kommunen versucht, durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit, Synergieeffekte bei der Integration von hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen frei zu setzen. Nicht zuletzt sollte auch der Abschluss von Vereinbarungen über die Einrichtung von gemeinsamen Anlaufstellen die Zusammenarbeit auf dem Vertragswege verbessern. MoZArT belegte, dass bei einer entsprechenden verzahnten Organisation noch nicht ausgeschöpfte Eingliederungsreserven erschlossen werden können (Hess u.a. 2004). Zugleich belegte das Modellvorhaben aber auch, dass die materiellen Leistungen beider Hilfesysteme nicht zu harmonisieren waren. Als Konsequenz wurden alternative Modelle für ein neues System für die „Hilfe aus einer Hand“ im Rahmen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutiert und vorgeschlagen. Darauf fußend legte das BMWA den Entwurf für ein neues Sozialgesetzbuch vor, das die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Bedarfsgemeinschaften zusammenfasst.

Die Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB II war lange umstritten. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung sah die alleinige Trägerschaft der BA vor (Gesetzentwurf §6). Die Mitwirkung der örtlichen Träger der Sozialhilfe sollte über einen gesetzlichen Auftrag nach §93 SGB X erfolgen. Auf Verlangen der Kom-

munen sollten die Agenturen für Arbeit Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen der psycho-sozialen Betreuung abschließen.¹⁶⁷

Nachdem der Bundestag dem Gesetzentwurf in erster Lesung zugestimmt hatte, wurde er vom Bundesrat abgewiesen. Im Mittelpunkt der langen und zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss stand vor allem die Trägerschaft für die Leistungen des SGB II. Dabei wurde schließlich eine Einigung über eine geteilte Trägerschaft des SGB II erzielt. Die Agenturen sollten die Leistungen ALG II und die Eingliederungsleistungen analog zum SGB III übernehmen. Als Aufgabe und Zuständigkeit der Kommunen wurden Leistungen zu den Unterkunftskosten und zur Erbringung sozialpflegerischer Leistungen in den Gesetzentwurf aufgenommen. Darüber hinaus eröffnete eine Experimentierklausel eine zunächst zeitlich befristete Trägerschaft von Kommunen für die passiven und aktiven Hilfen des SGB II.

Nach der Verabschiedung des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) im Dezember 2003 haben sich die politischen Beratungen über die Verabschiedung des Optionsgesetzes hingezogen. Erst Mitte des Jahres 2004 wurde ein ergänzendes Gesetz verabschiedet. Es eröffnet bis zu 69 Kommunen die Möglichkeit, auf dem Wege des bis 2008 befristeten Modellversuchs die Trägerschaft und alleinige Verantwortung für die Durchführung des SGB II zu übernehmen. Bis Mitte September 2004 mussten die Anträge der Kommunen über die Länder beim BMWA eingegangen sein. Auf dieser Basis wurden am 29. September 2004 69 Kommunen als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassen (BGBl I, 29.9.2004, S. 2349). Auf der Basis der Experimentierklausel nach § 6a SGB II wird die Aufgabenwahrnehmung aller Leistungen des SGB II, der materiellen wie auch der Eingliederungsleistungen, in die Trägerschaft dieser ausgewählte Kreise oder Städte, oftmals als „Optionskommunen“ bezeichnet, gelegt.

Für alle anderen Agenturen und Kommunen gilt nach §6 Abs. 1 SGB II eine Aufspaltung der Trägerschaft zwischen Bundesagentur und Kommune:

- Die BA ist vom Grundsatz her für die Leistungen nach SGB II zuständig. Dazu gehören die materiellen Leistungen Arbeitslosengeld II sowie die meisten Instrumente der Aktivierung und Wiedereingliederung, die im SGB III verankert sind und für die Zielgruppe der SGB II-Arbeitslosen verfügbar sind (§16 Abs. 1 SGB II).

¹⁶⁷ Offensichtlich sollte dies anbinden an die seit Mitte 2002 geübte Praxis, Vereinbarungen über gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe zu schließen. Gestützt auf die gemeinsamen Empfehlungen der BA und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und rechtlich verankert durch §371a SGB III bzw. §18 Abs. 2a BSHG waren Ende 2002 flächendeckend 344 Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern geschlossen worden (Gerster 2003)

- Für die Kosten der Unterkunft und Heizung (§22 SGB II), für einmalige Leistungen (§23 Abs. 3 SGB II) und für „weitere Leistungen“ zur Eingliederung in Arbeit (§16 Abs. 2 SGB II) sind dagegen die Kommunen zuständig.

Zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben sind die beiden Träger des SGB II gehalten, „durch privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtliche Verträge Arbeitsgemeinschaften in den nach §9 Abs. 1a des Dritten Buches eingerichteten Job Centern“ (§44b, Abs. 1) zu errichten. Auf diese Arbeitsgemeinschaften (im folgenden mit ArGe abgekürzt) soll sich die Untersuchung von Vermittlungsprozessen und -instrumenten in den oben beschriebenen Sinne konzentrieren.

6.2 Design und Stand der Implementationsanalyse

Die Implementationsanalyse der Vermittlungsprozesse in den ArGen ist zweistufig angelegt. Zunächst sind analog zu den Fallstudien in den Agenturen (vgl. Kapitel 2) zehn qualitative Fallstudien bei Arbeitsgemeinschaften geplant. Basis sind die gleichen Agenturbezirke, die bereits unter Aspekten des SGB III untersucht wurden.¹⁶⁸

Die qualitativen Interviews in den Arbeitsgemeinschaften werden einen etwas anderen Schwerpunkt als bei den Gesprächen in den Agenturen setzen. Im Mittelpunkt steht zunächst die völlig neu geschaffene Organisation mit ihren Abläufen und Prozessen. Die besondere Aufmerksamkeit wird auf der Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation liegen. Konkret geht es um die Frage, wie die Leistungsprozesse im Zusammenspiel von Agentur und Kommune, von persönlichem Ansprechpartner und Fallmanager, von Integrations- und materiellen Leistungen organisiert sind. Darüber hinaus gilt es analog zu den Fallstudien in den Agenturen den Einsatz der vermittlungsnahen Dienstleistungen auszuloten.

Im Kontext der Reform der Arbeitsvermittlung ergeben sich auch neue Schnittstellen zwischen der Förderung und den Kundensegmenten im SGB III (Alg) und im SGB II (Alg II). Die Fallstudien in den ArGen sollen auch diese Übergänge beleuchten. Darüber hinaus stehen einige besondere Fragen auf der Agenda, die im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme eine zentrale Rolle in der Diskussion gespielt haben. Zu nennen ist das Prinzip des Fallmanagements, die intensivere

¹⁶⁸ Bei der Auswahl der Agenturen für die zehn Fallstudien im Rahmen der Implementationsanalyse wurde diese Entscheidung bereits berücksichtigt. Bei allen Agenturen gibt es mindestens eine Arbeitsgemeinschaft als Träger der Grundsicherung. In neun der zehn ausgewählten Agenturbezirke optiert keine der Kommunen. Lediglich im Agenturbezirk Marburg optiert der Kreis Marburg-Biedenkopf. Die Fallstudie wird deshalb in der Geschäftsstelle Stadtallendorf stattfinden, wo die Agentur Marburg und der Schwalm-Eder-Kreis eine ArGe betreiben.

Betreuung durch einen entsprechenden Pro-Kopf-Schlüssel und nicht zuletzt auch Einschätzungen zur Wirksamkeit und den Hemmnissen der gemeinsamen Zusammenarbeit der Träger. Besondere Aufmerksamkeit wird auch der Schnittstelle zwischen dem Regelkreis SGB III bei der Agentur für Arbeit und dem Regelkreis des SGB II in der ArGe zuteil. Von Interesse ist u.a. die Ausgestaltung des Ermessensspielraums beim Einsatz von SGB III-Instrumenten und speziell des Vermittlungsgutscheins, der Vermittlung durch Dritte (§37 SGB III), der Integration durch Träger (§421i SGB III) und nicht zuletzt auch der Zuleitung zu einer PSA. Unter dem Gesichtspunkt von Konkurrenz vs. Synergien ist das Zusammenwirken bei der Akquisition und Besetzung von Stellen zu betrachten.

Tabelle 6.2-1 Qualitative Fallstudien in 10 Arbeitsgemeinschaften

<div> <div>WZB infas</div> </div>		
Zielpersonengruppe/Akteure der ARGE	Erhebungsmethode	Anzahl Erhebungen
Geschäftsführung	Leitfadeninterviews	10
Führungskräfte	Leitfadeninterviews	10
Vermittler (auch private), Fallmanager	Leitfadeninterviews	10
Vermittler, Fallmanager	Gruppendiskussion	10
Vormals Doppelbezieher Alhi-HzL oder Sozialhilfe (HzL)	Leitfadeninterviews	20
Gesamtzahl Interviews und Gruppendiskussion		60

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Insgesamt umfassen die geplanten Fallstudien 60 Interviews mit unterschiedlichen Zielgruppen (vgl. Tabelle 6.2-1). Die Durchführung der Erhebungen ist geplant für den Herbst und Winter 2005. Der Zeitplan ist vorgegeben durch den späten Start der ArGen. Bedingt durch die langwierigen politischen Verhandlungen und die damit verbundene Ungewissheit bezüglich des Optionsrechts hat die Bildung von Arbeitsgemeinschaften lange Zeit stagniert. Selbst bei Agenturen und Kommunen, die bereits im Frühjahr 2004 frühzeitig ihren Willen zur Zusammenarbeit bekundet hatten, verzögerte sich der Vertragsabschluss oftmals bis in den Herbst 2004. In rd. 30 Kom-

munen ging man zunächst sogar ohne gemeinsamen Vertrag und Organisation an den Start des SGB II.

Der Zeitplan nimmt Rücksicht darauf, dass die Anlaufphase noch stark überlagert ist von technisch-organisatorischen Startproblemen. Die Arbeitsgemeinschaften mussten alle Kraft daran setzen, bis Januar 2005 in Bezug auf die Auszahlung von Alg II-Leistungen handlungsfähig zu sein. Die Fülle der Alg II-Anträge überraschte die Agenturen wie auch die Entscheidungsgremien. Die bewilligten Arbeitslosengeldanträge lagen deutlich höher als im Vorfeld erwartet worden war. Auch die technischen Engpässe bei der Leistungsbearbeitungssoftware A2LL haben Energien und Arbeitskraft gebunden. Seit Herbst 2004 haben die Agenturen und ArGen ihre ganze Aufmerksamkeit zunächst auf die korrekte Auszahlung des Arbeitslosengeldes II konzentrieren müssen.

Wegen der Überleitung von erheblichen Anteilen des Vermittlungspersonals an die ArGen mussten außerdem viele Agenturen ihr Kundenmanagement umstellen, wenn für die bislang praktizierte Form nicht mehr ausreichend Personal zur Verfügung stand. Darüber hinaus erfolgte zeitgleich in 21 Agenturen der organisatorische Umbau der Agentur zum Kundenzentrum. Diese Agenturen erbrachten also eine doppelte Auf- bzw. Umbauleistung.

Vor diesem Szenario war zu erwarten, dass die aktivierenden Leistungen erst dann verstärkt in Angriff genommen werden, wenn die Aufbauarbeiten bei der Leistungsgewährung und der Umorganisation so weit vorangeschritten sind, dass Kapazitäten verlagert werden können. Wir sind davon ausgegangen, dass in den ersten Monaten die Handlungsfähigkeit der ArGen bei aktivierenden Maßnahmen und der Vermittlungsarbeit noch nicht vollständig hergestellt sein würde. Die Ausschreibungswelle für Arbeitsgelegenheiten im April/Mai bestätigt diese Annahmen. Es war deshalb wenig sinnvoll, die Vermittlungsprozesse bei den Arbeitsgemeinschaften bereits vor und während der Ausbauphase zu untersuchen und zu bewerten. Die Erhebung bei den ArGen kann sinnvoller Weise erst erfolgen, wenn eine ausreichende Implementationszeit von etwa einem Dreivierteljahr zur Verfügung gestanden hat. Vor Herbst 2005 ist nicht damit zu rechnen, dass die ArGen im Regelbetrieb arbeiten.¹⁶⁹

Den zweiten Baustein der Implementationsanalyse soll eine repräsentative Erhebung bei einer Stichprobe von 180 Arbeitsgemeinschaften bilden. Die standardisierte Erhebung zielt darauf ab, die in den zehn Fallstudien gewonnenen Ergebnisse zu quantifizieren und auf die Grundgesamtheit aller ArGen zu generalisieren. Analog zu der gerade abgeschlossenen Befragung der 179 Agenturen (vgl. dazu den Metho-

¹⁶⁹ Diese Annahme war bereits im Herbst 2004 im Zuge der Konzeptionierung geäußert worden. Die zwischenzeitliche Entwicklung bestätigt dies. Diese Planung wurde im Steuerungskreis der Evaluatoren mitgetragen.

denbericht der Agenturbefragung in Anhang D) soll die Stichprobe der Arbeitsgemeinschaften zu Beginn des Jahres 2006 schriftlich-postalisch befragt werden. Im Mittelpunkt steht die Organisation der Leistungsprozesse und der Einsatz von Vermittlungsinstrumenten, die im Rahmen dieses Moduls 1a zu untersuchen sind. Im besonderen Fokus wird auch der Einsatz von unterstützenden Integrationsleistungen stehen, wie sie in §16 Abs. 2 formuliert sind. Die Darlegung der Ergebnisse erfolgt dann im Abschlussbericht 2006.

Um bereits für den vorliegenden Bericht 2005 erste Erkenntnisse über die Umsetzung der Vermittlungsarbeit in den Arbeitsgemeinschaften vorstellen zu können, wurde eine erste Bestandsaufnahme über die Organisation und den Stand der Umsetzung der Arbeitsgemeinschaften vorgenommen. Die Vollerhebung bei den Agenturen für Arbeit wurde dazu genutzt, auch Angaben über die Rechtsform, die Organisation des Fallmanagements und den Stand der Umsetzung der ArGen im Agenturbezirk zu erfragen. In diesem Zusammenhang sollten die Agenturen auch einige Angaben zu möglichen Optionsmodellen vor Ort machen. Im Folgenden sind diese Ergebnisse der ersten Bestandsaufnahme aus dem Frühjahr 2005 dokumentiert. Basis der Auswertung sind die Angaben von 153 Agenturleitungen, die den Fragebogen zur Geschäftspolitik und zu den ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II ausgefüllt haben. Die methodische Anlage der Erhebung und Durchführung der Agenturbefragung sind in Anhang D dokumentiert.

6.3 Ergebnisse der Grunderhebung

6.3.1 Die Grundgesamtheit

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war von der Idee getragen, die Effizienz und auch die Bürgernähe zu verbessern, indem die Hilfeleistungen aus einer Hand gegeben werden. Den Hilfebedürftigen beider Systeme sollten dieselben Zugangsmöglichkeiten zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eröffnet werden. Diese Intention wird schon im „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ vom 20. November 2000 deutlich (BGBl. Jg. 2000, S. 1590ff). Das auf dieser Basis durchgeführte Modellvorhaben MoZArT verdeutlichte sehr schnell, dass dieses Ziel am besten mit einer gemeinsamen Anlaufstelle, einem gemeinsamen Front Office und dem verzahnten Einsatz der Eingliederungsinstrumente von Arbeits- und Sozialverwaltung (vgl. Hess u.a. 2004) erreicht wird.

Mit der Verankerung der geteilten Trägerschaft für die Leistungen des SGB II im Gesetz stellt sich die Frage nach der organisatorischen Verzahnung der beiden Leistungen aufs Neue. Um die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzes, eine bessere Zu-

sammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen zu realisieren, hat der Gesetzgeber die Gründung von Arbeitsgemeinschaften verbindlich gemacht. Mit dem Ziel der „einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ werden die Träger des SGB II verpflichtet, Arbeitsgemeinschaften zu gründen (§44b Abs. 1 SGB II).

Nach geltendem Verständnis bilden die Arbeitsgemeinschaften keine freiwilligen Zusammenschlüsse, wie sie etwa im Sinne des §94 SGB X zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks gebildet werden. Vielmehr wird eine Rechtspflicht zu Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft unterstellt, die die Träger zu ernsthaften Verhandlungen verpflichtet. „Eine sozial- und organisationspolitisch motivierte Boykottstrategie einzelner kommunaler Träger wäre objektiv rechtswidrig und aufsichtsbehördlich zu unterbinden. Der Rechtspflicht zu konstruktiven Verhandlungen korrespondiert indes wegen der Ausgestaltungsbedürftigkeit der Arbeitsgemeinschaft keine Pflicht zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft in bestimmter Form; die Zustimmung eines beteiligten Trägers zu einer bestimmten Ausformung der Arbeitsgemeinschaft kann nicht durch Ersatzvornahme ersetzt werden. Das Gesetz sieht keine Rechtsfolgen bei Nichtzustandekommen einer trägerübergreifenden Arbeitsgemeinschaft vor und sanktioniert auch eine unzureichende Verhandlungsbereitschaft nicht“ (Berlit in LPK-SGB II 2005, S. 426).

Vor diesem Rechtshintergrund ist der Stand der organisatorischen Umsetzung der Vorgaben der §§ 6a und 44b SGB II bemerkenswert. Von den insgesamt 439 Kommunen haben - wie eingangs bereits dargestellt - 69 Kreise und Städte die Trägerschaft im Rahmen des Optionsmodells alleine übernommen. In 340 Kommunen gibt es im März 2005 eine Arbeitsgemeinschaft, wie sie der §44b SGB II auferlegt. Bemerkenswert ist, dass 16 Monate nach Inkrafttreten des §44b SGB II und mehrere Monate nach der Umstellung der Hilfeleistungen für 30 Kommunen noch keine Arbeitsgemeinschaft gegründet ist (vgl. Tabelle 6.3-1). In diesen Kreisen und Städten nehmen die Agentur für Arbeit und die Kommune ihre Aufgaben getrennt wahr.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Der manchmal verwendete Begriff der „unvollständigen ArGe“ oder „In-Sich-Arbeitsgemeinschaft“ ist rechtlich unzutreffend, weil die Arbeitsgemeinschaft zwei Mitglieder voraussetzt. Die mangelnde oder unzureichende Übertragung von Aufgaben des kommunalen Trägers schließt sich nach Abs. 1 eine vertraglich geordnete Kooperation und Koordination der Aufgaben ohne Gründung einer Arbeitsgemeinschaft nicht aus (Berlit 2005, S. 426)

Tabelle 6.3-1 Organisation der Trägerschaft in den Kommunen**WZB infas**

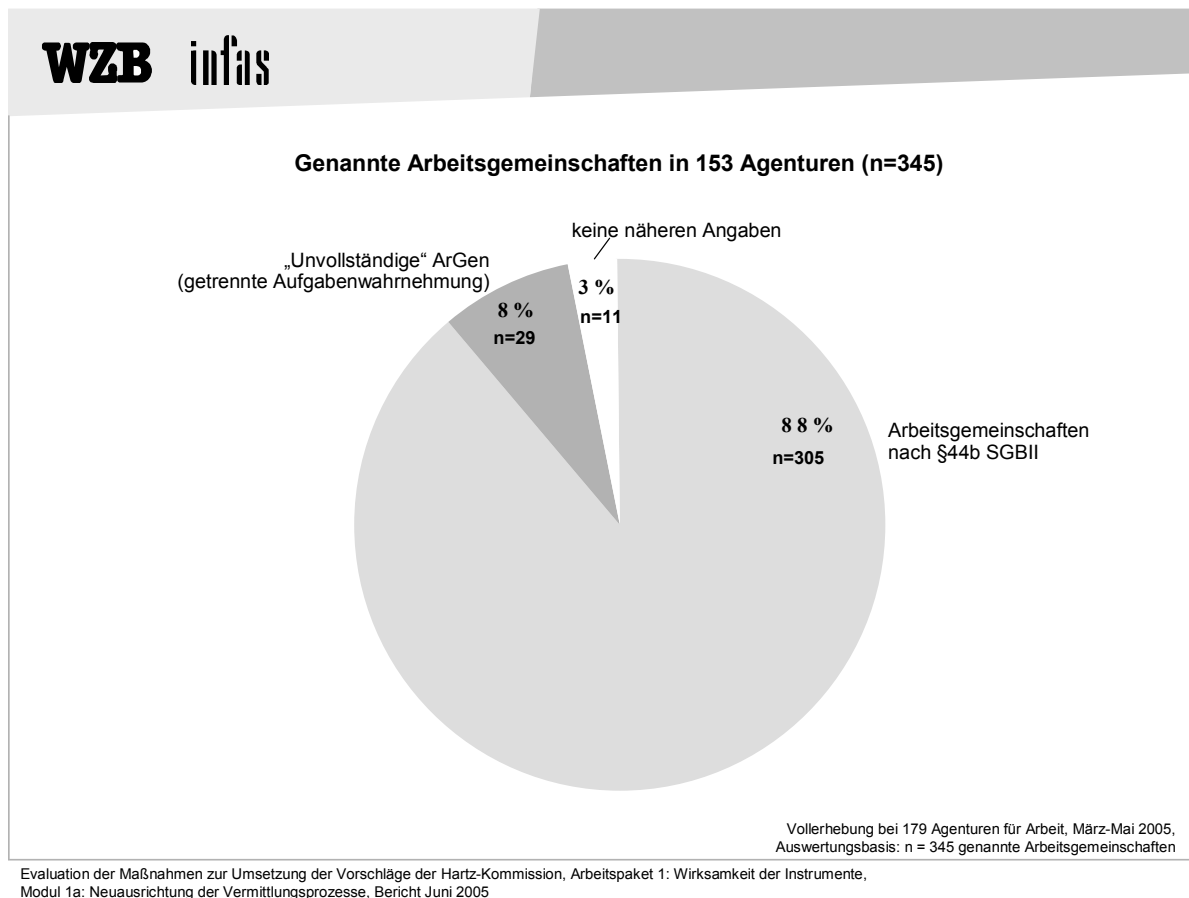
Kreisfreie Städte und Kreise insgesamt	439
davon	
Arbeitsgemeinschaft nach §44b SGB II	340
Getrennte Aufgabenwahrnehmung von Agentur und Kommune	30
Optionsmodell: Kommune als Träger nach §6 SGB II	69

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik, 10. März 2005

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die im Folgenden dargelegten Ergebnisse beschränken sich auftragsgemäß auf die 340 Arbeitsgemeinschaften. Sie bilden die Grundgesamtheit für die nachfolgenden Ausführungen.

Im Rahmen der Befragung aller Agenturen für Arbeit füllten 153 Führungskräfte die ausgewählten Fragen zur vertraglichen Umsetzung der Arbeitsgemeinschaften aus. Insgesamt wurden 345 Arbeitsgemeinschaften benannt. Davon bezogen sich 29 Nennungen auf „getrennte Aufgabenwahrnehmungen“, zu weiteren elf Nennungen wurden keine näheren Angaben gemacht. 305 Angaben beruhten eindeutig auf Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II (vgl. Abb. 6.3-1). Zu jeder dieser ArGen wurden einige zentrale Merkmale zur Rechtsform, den delegierten Aufgaben und dem aktuellen Stand der Umsetzung erfragt.

Abbildung 6.3-1: Angaben zur Umsetzung der Trägerschaft im Agenturbezirk

6.3.2 Rechtsform und rechtliche Eigenständigkeit der Arbeitsgemeinschaften

Die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II sind rechtlich wie auch verwaltungsorganisatorisch in mehrfacher Hinsicht ein Novum. Zum einen kennt die Bundesrepublik kein Dreiebenenmodell der Sozialverwaltung. Bund und Kommunen stehen in keiner direkten Rechtsbeziehung; dazwischen vermittelt stets das Land als Rechts- und Aufsichtsinstanz. Um grundrechtlich untersagte Durchgriffe des Bundes abzuwehren, wurde im Gesetzgebungsverfahren darüber verhandelt, eine Mischverwaltung von Bund und Kommune zu verhindern. Kritiker des Gesetzes sehen die Gefahr, dass der Bund über seine nachgelagerte Behörde BA (z.B. über Zielvereinbarungen, Direktiven der Nürnberger Zentrale oder über Budgetierungen) Verbindlichkeiten für die Kommunen herstellt und in Kommunalangelegenheiten eingreift, die sich mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung widerstreiten. Es wurde deshalb politisch im Gesetzgebungsverfahren lange darum gerungen, eine grundrechtsverträgliche Rechtsform zu finden, die diesen Bedenken Rechnung trägt.

Die ursprüngliche Idee, die Arbeitsgemeinschaft privatrechtlich als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) einzurichten, wurde im Gesetzgebungsverfahren verändert. Die mit dieser Rechtsform verbundene unbegrenzte Haftung war vor allem für die Kommunen problematisch. Das Gesetz ist deshalb weiter gefasst; es erlaubt die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften auf der Grundlage privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge (§44b Abs. 1 Satz 1 SGB II). In Betracht kommen in der privatrechtlichen Form eine GmbH, eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) oder eine gemeinnützige GmbH.¹⁷¹ Da die GbR wegen der fehlenden Haftungsbegrenzung und ihrer nicht rechtsfähigen Form oftmals als nicht adäquat eingeschätzt wurde, diskutierte man im Vorfeld der Gesetzgebung als naheliegendste Rechtsform die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) (Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit 2003: S. 75; Hackenberg 2003, S. 28)

Gegen die privatrechtliche Rechtsform wird allerdings geltend gemacht, dass die ArGe offenkundig als Behörde agieren soll, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erlassen kann (§44b Abs. 2 SGB II). Mit den existenzsichernden materiellen Leistungen und dem Entzug im Falle von Sanktionen nimmt die ArGe für die Betroffenen existentielle Aufgaben wahr, die für die Gegner dieser Lösung schwerlich mit einer privatrechtlichen Gesellschaft zu vereinbaren sind. Zudem werden bei der Gründung und Führung einer GmbH ungleich höhere Anforderungen an die Beteiligten gerichtet. Um gegen mögliche rechtliche Anfechtungen gewappnet zu sein und zugleich die Vorteile, die in der GbR-Lösung liegen, in eine öffentlich-rechtliche Lösung zu integrieren, hat die Bundesagentur für Arbeit ihren Agenturen den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages empfohlen und entsprechende Vertragsmuster an die Hand gegeben (Bundesagentur für Arbeit 2004a). Für die öffentlich-rechtliche Rechtsform wurde vor allem die Zweckmäßigkeit und die Akzeptanz bei kommunalen ArGe-Partnern ins Feld geführt. Nicht zuletzt spielt auch eine Rolle, dass die ArGe damit als rechtsfähige Behörde gilt, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erteilen kann (§44b Abs. 3 SGB II).

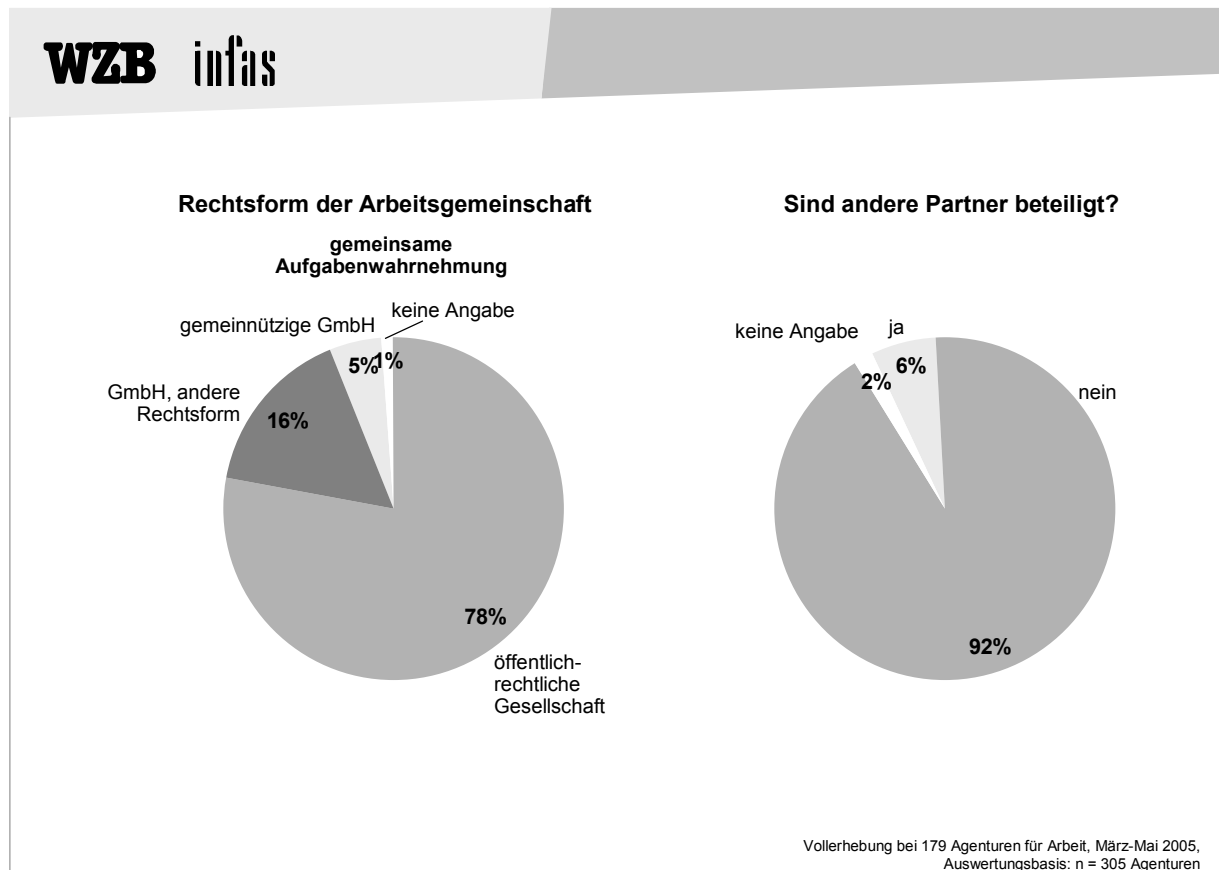
Die Befragung der Agenturen belegt, dass man sich in mehr als Dreiviertel der Fälle (78 %) für eine öffentlich-rechtliche Vertragsform entschieden hat (vgl. Abb. 6.3-2). Lediglich 5 % der Arbeitsgemeinschaften wurden als gemeinnützige GmbH errichtet. Diese seitens des Bertelsmann Stiftung empfohlene Form findet also nur geringen Zuspruch. 16 % der Arbeitsgemeinschaften fußen auf einer GmbH-Lösung oder einer anderen privatrechtlichen Form.

Die Kommunen sind nach Gesetz zwar Träger der psycho-sozialen Betreuungs- und Integrationsleistungen. Sie nehmen diese Aufgaben jedoch meist nicht selber wahr, sondern beauftragen Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege mit der Durchfüh-

¹⁷¹ Andere Gesellschafts- oder Rechtsformen wie Verein, eingetragenen Genossenschaft, Aktiengesellschaft usw. kamen aus Rechts- und Zweckmäßigkeitserwägungen nicht in Betracht

rung. Durch das Gesetz hat sich die Stellung dieser Träger der Freien Wohlfahrtspflege deutlich verändert. Eine Beteiligung Dritter, die nicht selber Leistungsträger (Kommune) sind, scheiden nämlich für die Konstrukte der Arbeitsgemeinschaften aus. Dies gilt auch dann, wenn diese „echten“ Dritten für die Arbeitsgemeinschaft oder für einen Träger Leistungen nach §16 Abs. 2 SGB II erbringen.

Abbildung 6.3-2: Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (§16 Abs. 3 SGB II) liegt dagegen bei der Agentur für Arbeit. Soweit diese Angebote in den Kommunen bereits vorhanden sind, sei es durch die Kommune selber oder durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege, ist die Agentur für Arbeit nicht zur Übernahme verpflichtet. Die Subsidiaritätsklausel sieht lediglich vor, dass die Agentur keine neuen Dienste schaffen soll, wenn geeignete Einrichtungen vorhanden sind. Sofern die Kommunen allerdings selber Träger von Einrichtungen und Diensten sind, können diese im Vertrag einbezogen sein. Die kommunalen Träger können prinzipiell die bisherigen Dienste und Einrichtungen organisatorisch in die Trägerschaft einbinden. Dies ist bei sechs Prozent der Arbeitsgemeinschaften auch in der Tat erfolgt. Diese wenigen Kommunen haben einen kommunalen Träger für Be-

schäftigungs- und Integrationsförderung als Partner in den Vertrag mit der Agentur einbezogen (vgl. Abb. 6.3-2).

Mit der Durchführung der Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft wird nach Gesetz ein Geschäftsführer eingesetzt. „Er vertritt die Arbeitsgemeinschaft außergerichtlich und gerichtlich“ (§44b Abs. 2 SGB II). Die Geschäftsführung soll die Funktionsfähigkeit der ArGe im innerorganisatorischen Prozess der beiden Partner sicherstellen und extern in der Wahrnehmung der Außenverhältnisse. Die internen Entscheidungs-, Kontroll- und Weisungsbefugnisse des Geschäftsführers sind über den ArGe-Vertrag geregelt.

Um Anhaltspunkte zu gewinnen, wie groß diese Handlungs- und Entscheidungsspielräume sind, wurden einige Indikatoren dazu in der Befragung der Agenturleitungen erhoben. Die Ergebnisse zeugen von sehr unterschiedlichen Handlungsfreiheiten.

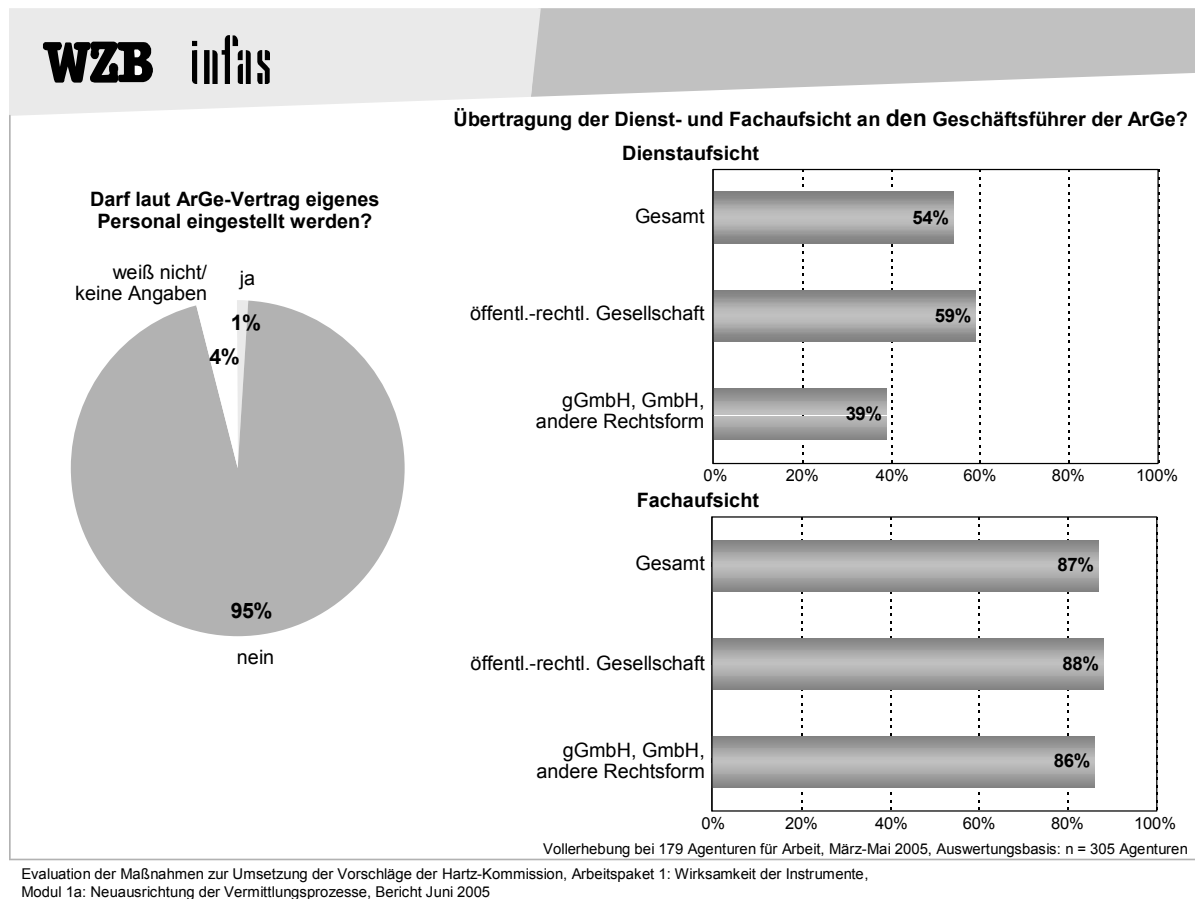
So dürfen 95 % der Arbeitsgemeinschaften zum Zeitpunkt der Erhebung im April und Mai 2005 kein eigenes Personal einstellen (vgl. Abb. 6.3-3). Die Musterverträge sehen in der Tat kein eigenes Personal der ArGen vor. In diesem Falle kann die ArGe ausschließlich auf Personal zurückgreifen, das bei einem der beiden Träger, also Agentur oder Kommune, beschäftigt ist. Seitens der Agenturen wurden Mitarbeiter auf dem Weg der Dienstleistungsüberlassung und der Personalgestellung an die ArGen überführt.

Mittelfristig bereitet diese Entscheidung Probleme, die erforderliche Personaldecke für die vergleichsweise personalintensiven Vermittlungsprozesse herzustellen. Bei Bedarf muss einer der beiden Träger entsprechende Einstellungen vornehmen. Auf Seiten der Agenturen war dies nach unserem Kenntnisstand erst Ende April 2005 möglich. Hier liegt ein Feld mit Fragen und Beobachtungsbedarf. Wird der angezielte Kopfschlüssel von 1:75 bei Jugendlichen und 1:150 bei Erwachsenen im Fallmanagement erreicht? Wie gestaltet sich unter diesen Bedingungen die Zusammenarbeit von Mitarbeitern zweier Behörden mit unterschiedlichen Tarifsystemen und Personalentwicklungsmöglichkeiten? Gibt es neben den bereits bestehenden unterschiedlichen Kulturen und Strukturen der beiden Ämter (vgl. dazu Hess u.a. 2004, S. 108ff) ein zusätzliches Befremden der Partner über eine enge Personaldecke? Diese und andere Fragen sind im Rahmen der Fallstudien im Herbst und Winter 2005/2006 zu klären, wenn voraussichtlich der Regelbetrieb erreicht ist.

Ein weiterer Indikator für die Weisungsfähigkeit des Geschäftsführers ist die Dienstaufsicht über die Mitarbeiter. Der Erhebung in den Agenturen zufolge liegt dieses Recht nur in 54 % der Fälle bei der ArGe-Geschäftsführung (vgl. Abb. 6.3-3). Die Verankerung der Dienstaufsicht ist signifikant von der Rechtsform der ArGe abhängig. Während in den öffentlich-rechtlich verfassten Arbeitsgemeinschaften 59 % der Geschäftsführer ein eigenes Aufsichtsrecht wahrnehmen können, sind es bei den privatrechtlich verfassten nur 39 %. Hier verbleibt mehrheitlich das Recht der Dienst-

aufsicht bei den beiden Trägern des SGB II. Die Aufgabe der Geschäftsführung konzentriert sich ganz wesentlich auf die Fachaufsicht. In neun von zehn Arbeitsgemeinschaften führen sie selber die Fachaufsicht.

Abbildung 6.3-3: Übertragung von Personalrechten an die Arbeitsgemeinschaften



Im Grunde haben die Geschäftsführer offensichtlich derzeit nur begrenzte Möglichkeiten der Steuerung. Durch die Bindung der Dienstaufsicht an die Agenturen ist ein Teil der ArGe von den personalpolitischen Entscheidungen der Agentur und der Kommune abhängig. Unter dem Gesichtspunkt der Leistungsprozesse stellt sich die Frage, ob die Handlungsfreiräume ausreichen, um die Leistungs- und Eingliederungsprozesse effektiv und effizient an den Erfordernissen der Organisation auszurichten. Erste Erfahrungen aus NRW deuten zumindest darauf hin, dass dies von den Partnern in den ArGen als Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit erlebt wird. Im Rahmen einer explorativen Studie in NRW forderten die Beteiligten nach ersten Erfahrungen die Zusammenlegung von Dienst- und Fachaufsicht in die Gremien der Arbeitsgemeinschaft (Reis 2005, S.41).

6.3.3 Übertragung von Eingliederungsleistungen nach §16 SGB II

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war die Intention verbunden, vermeintliche und bestehende Schwächen der beiden Hilfesysteme zu überwinden. Eine dieser Schwächen bestand darin, dass die Vermittlung und Betreuung von Arbeitslosen nur unzureichend oder gar nicht über Möglichkeiten verfügte, Vermittlungshemmnisse, die in der Person des Arbeitslosen oder seines sozialen Umfeldes liegen, mit den Instrumenten des SGB III zu lösen. Das Recht fesselte die Vermittler sogar so weit, dass aus datenschutzrechtlichen Erwägungen nicht einmal eine Möglichkeit bestand, solche vermittlungsrelevanten Hindernisse wie Suchtverhalten, Überschuldung, Kinderbetreuungsprobleme oder psycho-soziale Schwierigkeiten als Beratungsvermerke zu verlisten oder entsprechende Maßnahmen etwa durch Beauftragung entsprechender Anbieter abzubauen. Im besten Falle gaben Arbeitsvermittler den wohlgemeinten Rat, entsprechende Beratungsstellen aufzusuchen und Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Anders verhielt sich dies bei der Beratung durch aktive Sozialverwaltungen insbesondere großer Kommunen. Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Beratung und Betreuung war die Thematisierung und Unterstützung bei der Lösung finanzieller und psycho-sozialer Problemlagen ein Bestandteil der Arbeit zumindest jener sehr aktiven Kommunen, die umfassend Hilfe zur Arbeit und Beschäftigungsförderung angeboten haben. Dafür mangelte es den Kommunen oftmals an Möglichkeiten, ungeförderter, nachhaltige Vermittlungen auf den lokalen und überregionalen Arbeitsmarkt vorzunehmen. Die geschaffenen Arbeitsverhältnisse dauerten in den wenigsten Fällen mehr als 12 Monate an. So weist z.B. eine Befragung des Deutschen Städtetags aus dem Jahre 2002 nur einen Anteil von 13 Prozent der Beschäftigungsmaßnahmen aus, die länger als ein Jahr andauerten (vgl. dazu u.a. Fuchs und Troost 2003, S. 28).

Die im Modellvorhaben MoZArT geübte Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialverwaltung wurde gerade wegen der Verzahnung der Vermittlungsaktivitäten am ersten Arbeitsmarkt durch die Vermittler der Agenturen und dem ganzheitlich angelegten Fallmanagement der Sozialämter als Gewinn bewertet. Die Erfahrungen dieser Projekte verdeutlichen den Nutzen für den Vermittlungsprozess bei Langzeitarbeitslosen und Hilfeempfängern (vgl. Hess u.a. 2004, insbes. S. 73ff). Bei Personen mit zum Teil multiplen Vermittlungshemmnissen (z.B. Qualifikationsprobleme, Betreuung kleiner Kinder, Finanz- und Wohnungsprobleme, unzureichender Krankenschutz, fehlende Sozialversicherungsansprüche, eingeschränkte Gesundheit usw.) ist der Vermittlungsprozess nicht nur ein Match von beruflichen Fähigkeiten des Bewerbers und Anforderungen einer offenen Stelle. Die Vermittlung dieser Zielgruppen ist oftmals auch mit der Aktivierung, einer ganzheitlichen Betreuung und der Minimierung von Vermittlungshemmnissen verbunden. Bei der Planung und Ausformulierung des SGB II spielte deshalb die Zusammenführung von Vermittlungsaktivitäten mit psycho-sozialen Betreuungselementen zum Abbau von Vermittlungshem-

nissen, die in der Person oder der Bedarfsgemeinschaft Langzeitarbeitsloser liegen, eine zentrale Rolle. Die eigentliche Neuerung in der Vermittlung Langzeitarbeitsloser gegenüber dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch liegt in der Verbindung der klassischen arbeitsmarktpolitischen Vermittlungsinstrumente mit sozialbetreuerischen Leistungen, die in der Trägerschaft der Kommunen liegen. Der Gesetzgeber nimmt damit positive Erfahrungen auf, die zuvor in Modellvorhaben dem Praxistest unterzogen worden waren.

Unter dem Leitbild der ökonomischen Verselbständigung Hilfebedürftiger durch berufliche Integration bilden die an die Arbeitsgemeinschaften übertragenen Aufgaben das Herzstück der Reform. Dies macht die ArGe nicht zu einem eigenständigen Leistungsträger. „Die Aufgaben abgebenden Leistungsträger bleiben - politisch und rechtlich - in der Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung und übertragen lediglich die Durchführungsverantwortung“ (Berlit in LPK-SGB II 2005, S. 430).

Die Aufgaben der Agenturen innerhalb der ArGe werden ohne zusätzlichen Übertragungsakt obligatorisch definiert. Neben der Durchführung der materiellen Leistungen überträgt das Zweite Buch Sozialgesetzbuch den Agenturen insbesondere die arbeitsmarktorientierten Eingliederungsmaßnahmen. Mit §16 Abs. 1 SGB II wird grundsätzlich das Aktivitäten- und Maßnahmespektrum des SGB III auch für die nach dem Regelkreis des SGB II geführten Hilfebedürftigen bereitgestellt. Generell sind es Ermessensleistungen, auch wenn das SGB III sie als Pflichtleistungen führt. Lediglich für den Kreis der schwerbehinderten Hilfebedürftigen wird klar gestellt, dass Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben Pflichtleistungen sind, wenn dies im

SGB III auch so geregelt ist (§16 Abs. 1 Satz 2 SGB II). In seinen Ausführungsbestimmungen umreißt die Bundesagentur für Arbeit das Spektrum der Leistungen ganz differenziert (2004, S. 26)¹⁷². Die Implementationsanalyse für die ArGen wird im weiteren die Entwicklung dieses Instrumenteneinsatzes weiterverfolgen, soweit dafür Geschäftsdaten differenziert und verfügbar sind.

Ergänzend zu diesen arbeitsmarktorientierten Leistungen sieht das SGB II sozialintegrative Leistungen vor (§16 Abs. 2 SGB II). Neben dem Einstiegsgeld und Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz, die in der Trägerschaft der Bundesagentur liegen, sind an dieser Stelle auch vier Eingliederungsleistungen aufgeführt, die durch die Kommunen bereit zu stellen und zu finanzieren sind:

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,

¹⁷² Zwischenzeitlich liegt auch eine überarbeitete und aktualisierte Fassung der Handlungsempfehlungen der BA vor. Vgl. BA 2005

2. die Schuldnerberatung
3. die psychosoziale Betreuung
4. die Suchtberatung (§16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II).

Diese flankierenden Angebote der psycho-sozialen Betreuung werden traditionell in der Sozialhilfepraxis der Kommunen vorgehalten. Während die Bereitstellung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Agenturen obligatorisch ist, erfolgt die Übertragung der kommunalen Aufgaben der psycho-sozialen Eingliederungsleistungen fakultativ nach Maßgabe eines gesonderten Übertragungsaktes (Berlit in LPK-SGB II 2005, S.422). „Übergang oder Übertragung führen dazu, dass die Arbeitsgemeinschaft die Aufgaben in eigenem Namen und im Außenverhältnis in eigener Verantwortung wahrnimmt. Dies entspricht der Zielsetzung der Arbeitsgemeinschaft (Abs. 1 Satz 1), eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben der zuständigen Leistungsträger sicherzustellen und diese nicht bloß zu koordinieren“ (Berlit in LPK-SGB II 2005, S. 431).

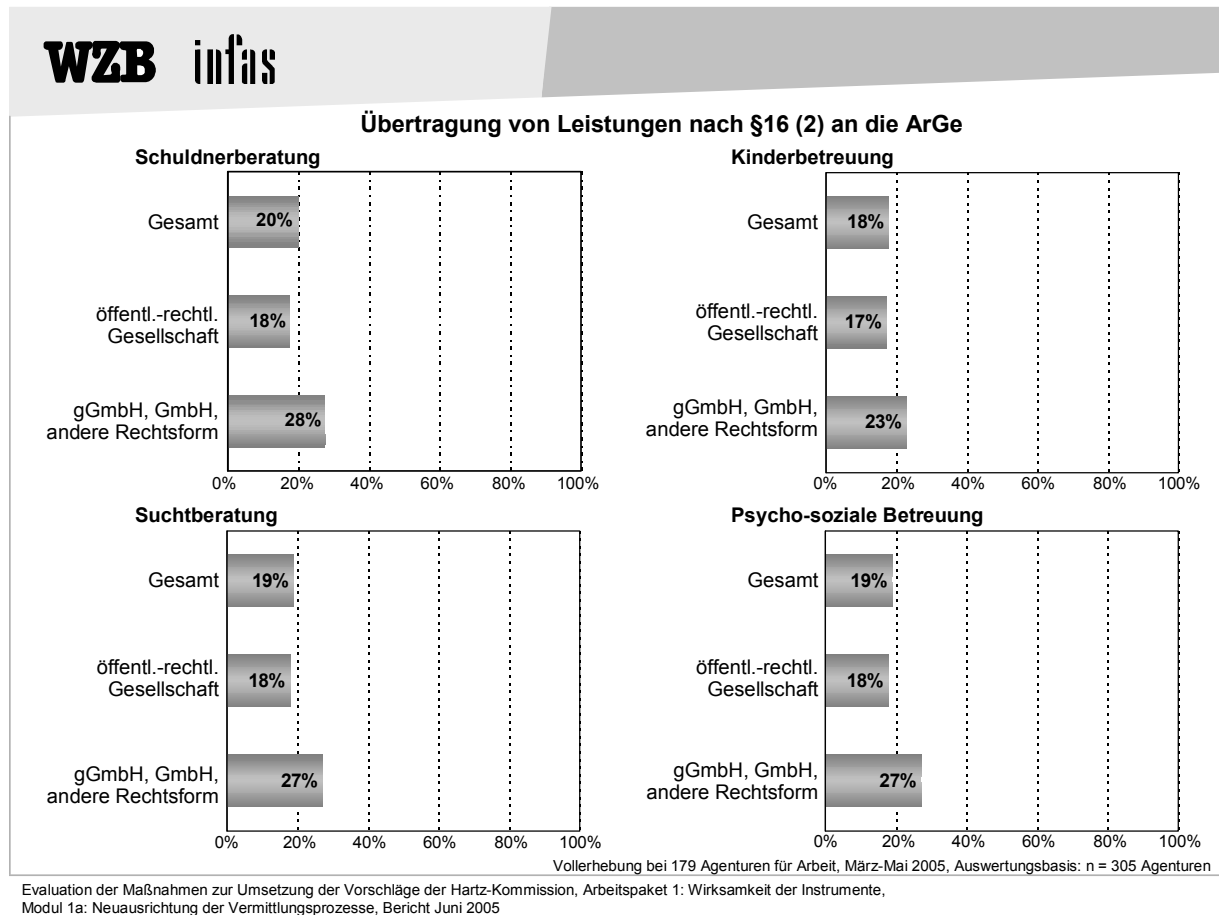
Daraus wird die Forderung abgeleitet, dass die Kommunen für die Anschlussfähigkeit der von ihnen in eigener Aufgaben-, Organisations- und Finanzierungsverantwortung vorzuhaltenden Angebote und Dienste als Eingliederungsleistungen nach §16 Abs. 2 SGB II Sorge zu tragen haben. Dies kann allerdings nicht erzwungen werden. Die fakultative Übertragung wahrt konsequent das Verfassungsgebot der kommunalen Selbstverwaltung (Art 28 Abs. 1 GG). Bei verfassungskonformer Auslegung der kommunalen Aufgabenträgerschaft der Kommunen sind die kreisfreien Städte und Kreise durch das SGB II zwar zur Kooperation verpflichtet, nicht aber zur Aufgabenübertragung (Berlit 2005, S. 424).

Umgekehrt darf die Agentur die Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft nicht davon abhängig machen, dass die kommunalen Träger alle oder zumindest die wesentlichen Aufgaben übertragen. Das Zusammenarbeitsgebot des §17 SGB II verpflichtet die Agenturen und nicht die kommunalen Träger. Bei der Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften müssen die Partner mithin den variablen Aufgabenbestand der ArGe durch entsprechende Übertragungsentscheidungen der kommunalen Träger definieren und in eine optimale Organisation überführen. Die fachliche Anweisung der Bundesagentur betont deshalb auch, dass bei der Übertragung der Leistungen nach §16 Abs. 2 Nr. 1-4 SGB II Verhandlungsfreiheit besteht (Bundesagentur für Arbeit 2004a, Anlage 1, S. 5).

Insofern ist äußerst bemerkenswert, dass nur bei rund einem Fünftel der in der Agenturbefragung erfassten Arbeitsgemeinschaften die Kommunen ihr die Leistungen nach §16 Abs. 2 tatsächlich übertragen haben (vgl. Abb. 6.3-4). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass bei den privatrechtlich verfassten ArGen der Anteil höher liegt, nämlich bei rund einem Viertel. Aber auch hier gilt: die große Mehrheit der

Kommunen ist nicht bereit zu einer vollständigen Übertragung in die Eigenverantwortung der Arbeitsgemeinschaft.

Abbildung 6.3-4: Übertragung kommunaler Eingliederungsleistungen an die ArGe



Die Ergebnisse verweisen auf eine deutliche Zurückhaltung der Kommunen, die gewachsenen Zuständigkeiten und ihre Grenzen zu erweitern. Eine Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen gelangt zu demselben Ergebnis. Der Evaluator Claus Reis deutet dies als Zögern vieler Kommunen, sich in vollem Umfang auf ein Gemeinschaftsprojekt ArGe einzulassen. „Faktisch erschwert die Nicht-Übertragung jedenfalls die Steuerung von Leistungen. Dies betrifft zunächst das Fallmanagement, denn wenn keine zur Übertragung komplementären Regelungen getroffen werden (z.B. durch Verträge), haben die bei der ArGe, bei der Arbeitsagentur oder bei Dritten beschäftigten Fallmanagerinnen und Fallmanager keinen formal geregelten Zugriff auf die Leistungen nach §16 Abs. 2 Ziffer 1-4 SGB II, was der Intention des Gesetzes zuwider läuft. Die durch das Gesetz geschaffene Schnittstelle im Leistungsprozess wird zur Hürde der Leistungssteuerung“ (Reis 2005, S.9f). In welchem Ausmaß die Vermittlungsprozesse durch die Nichtübertragung eingeschränkt werden, gilt es bei den Implementationsanalysen genauer zu untersuchen. Auch die Evaluation des Op-

tionsmodells nach §6c SGB II ist gut beraten, den organisatorischen Umsetzungsstand bei der Wahrnehmung der Aufgaben genauestens zu untersuchen.

6.3.4 Das Fallmanagement

Das Gesetz lässt die organisatorische Beziehung zwischen den arbeitsmarktorientierten Vermittlungsleistungen (§16 Abs. 1 SGB II), den sozialen Eingliederungsleistungen (§16 Abs. 2) und den Arbeitsgelegenheiten (§16 Abs. 3) offen. Offensichtlich wird der organisatorische Zusammenhang durch den „persönlichen Ansprechpartner“ erbracht. „Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen“ (§ 14 Satz 2 SGB II). Die Funktion dieses Ansprechpartners wird bei der Ausrichtung des Leistungsspektrums des SGB II angedeutet. Neben den materiellen Hilfeleistungen verweist der Passus explizit auf „Dienstleistungen, insbesondere durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Interessanterweise wird im Gesetzestext an keiner Stelle der Begriff „Fallmanagement“ verwendet. In der Gesetzesbegründung wird allerdings wesentlich konkreter die Funktion und Aufgabe von Fallmanagement angesprochen. Dort wird „Fallmanagement“ im umfassenden Verständnis als Prinzip zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit verwendet. Im Regierungsentwurf war ein Betreuungsverhältnis von einem Fallmanager auf 75 Leistungsempfänger angestrebt. Eine spezifische Funktion des Fallmanagers besteht in der Festlegung, welche Eingliederungsleistungen generell erforderlich sind (BT-Drucksache 15/1516, S.46,47,51).

An die ganzheitliche Funktion des Fallmanagements binden auch die Idealkonzeptionen an, wie sie vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge oder seitens des Landes Nordrhein-Westfalen intendiert sind. Im Zuge der ganzheitlichen Betreuung und Beratung soll das Fallmanagement die erforderlichen Leistungen zusammenführen und damit die Grenzen der alten Zuständigkeiten überwinden. Der Fallmanager soll die individuelle Betreuung gewährleisten, die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und den erforderlichen Stellen bilden. Sein Leistungsspektrum geht idealerweise von der Grundberatung, über das Tiefenprofil, die Zielvereinbarung, Hilfeplanung, Leistungssteuerung bis zum Monitoring der Leistungserbringung. Die Überprüfung des Hilfeplans wie auch die Evaluation runden das Paket ab (vgl. dazu Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement 2004a, 2004b; Dt. Vereins 2004; MWA 2004, S. 62-72; Reis 2005, S. 12, 18f).

Diese Vorstellungen decken sich mit dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit vom September 2004. Dort wird die Vorstellung von einer ganzheitlichen Betreuung bis

zur Eingliederung in Arbeit entwickelt. Die Funktion umfasst alle sozialen und arbeitsmarktrechtlichen Maßnahmen. Fallmanager sind demzufolge auch zuständig für Entscheidungen mit leistungsrechtlichen Auswirkungen (Bundesagentur für Arbeit 2004a, S. 7).

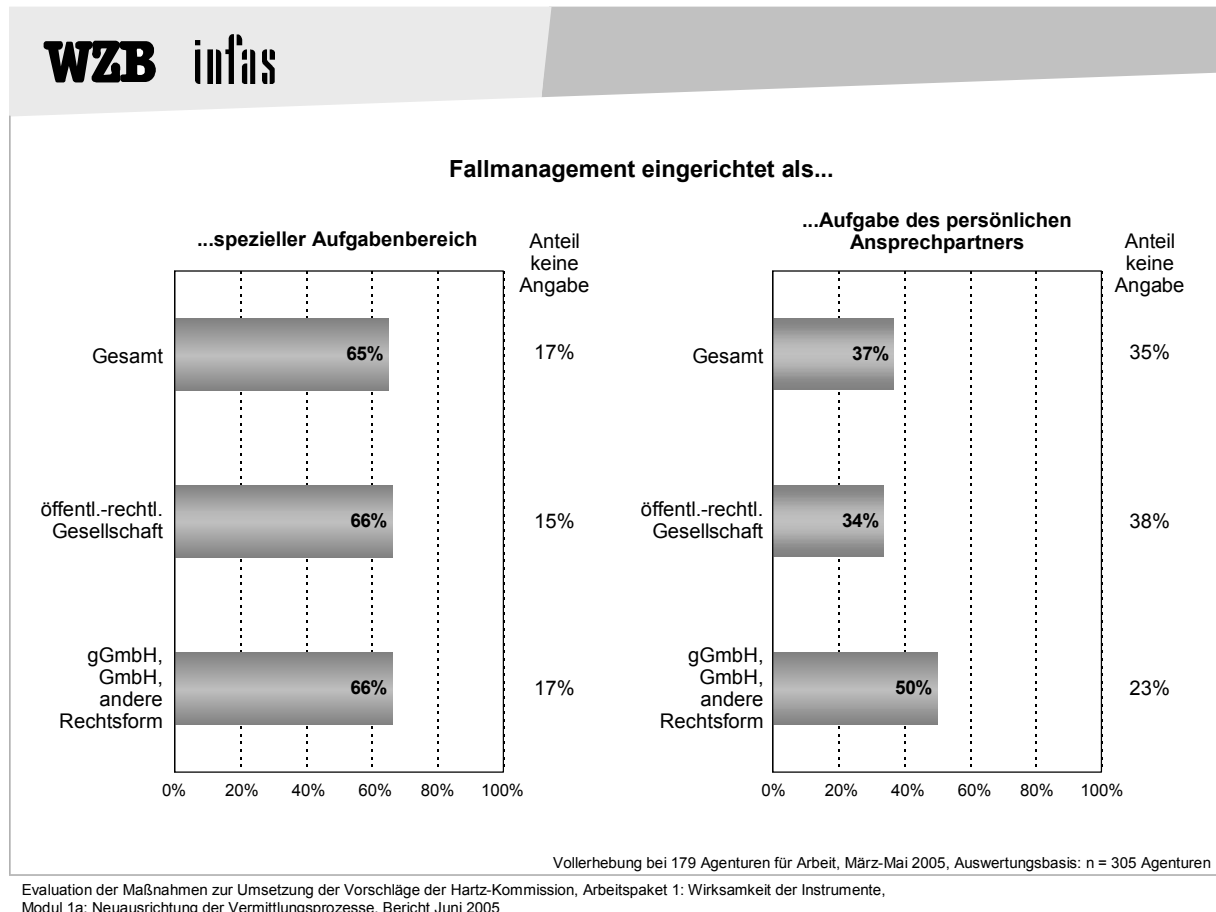
Aus der am Bedarf des Einzelfalls orientierten Verbindung der Eingliederungsinstrumente nach §16 Abs. 1-3 sollen die Synergien erwachsen, die mit der Zusammenführung der beiden Hilfesysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und ihrer Ausrichtung auf die berufliche Integration beabsichtigt waren (vgl. u.a. Dt. Verein 2004; Reis 2005, S.12). Eine der zentralen Fragestellungen der Implementationsanalyse im Rahmen dieses Evaluationsmoduls wird sich deshalb auf die Verfügbarkeit der Leistungen und die Bündelung im Vermittlungs- und Betreuungsprozess richten. Die Fallstudien in den ArGen werden untersuchen, wie die Leistungen zur Eingliederung am Bedarf des Einzelfalls festgemacht und organisiert werden. Eine Voraussetzung für den Einsatz und die Zugriffsmöglichkeiten für Fallmanager ist allerdings, dass diese Leistungsaufgaben auch tatsächlich an die ArGen übertragen wurden oder über entsprechende Verträge verbindlich zur Verfügung stehen.

Fallmanagement soll dem Einführungskonzept der BA zufolge durch speziell geschulte Fachkräfte aus Kommunen, Agenturen und beauftragten Dritten ausgeübt werden. Um die Synergien zu nutzen und die unterschiedlichen Kulturen der Arbeits- und Sozialverwaltung schneller zusammenzuführen, wird eine enge Zusammenarbeit von Fallmanagern beider Träger angezielt (Bundesagentur für Arbeit 2004, S.7f). Die organisatorische Einordnung des Fallmanagements im Konzept der BA wird deutlicher in der Abgrenzung zur Funktion des persönlichen Ansprechpartners. Dessen Funktion wird umschrieben als „Lotse im Sozialsystem“ und „arbeitsmarktorientierte Fachkraft für erwerbsfähige Hilfeempfänger und die zugehörige Bedarfsgemeinschaft“ (Bundesagentur für Arbeit 2004, S.9). Der Schwerpunkt seiner Aufgaben „ist die Konzentration auf eine möglichst rasche bewerberorientierte Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung“ (ebenda, S. 10). Diese Funktion wird übergreifend betrachtet, unter der sich die Teilaufgaben „Fallmanagement“, „Leistungsgewährung“ und „vermittlungsorientierte Aufgaben“ konstituieren. Mit dieser Einordnung richtet sich das Fallmanagement nicht an alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, „sondern nur an erwerbsfähige Hilfebedürftige mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die in der familiären beziehungsweise persönlichen Situation begründet sind“ (ebenda, S.9).

Ob die ArGen dieser Vorstellung gefolgt sind oder sich eher an konkurrierenden Modellen orientiert haben, die das Fallmanagement nicht als Aufgabe eines Spezialisten, sondern als umfassendes Organisationsprinzip sehen, nach dem jeder persönliche Ansprechpartner verfährt, muss sich bei einer differenzierten Analyse im Rahmen von Fallstudien erweisen. In einer ersten Annäherung wurden dazu im Rahmen der standardisierten Agenturbefragung erste Angaben für die 305 ArGen in den befragten Arbeitsagenturen erbeten. Demzufolge haben 65 % der Arbeitsgemeinschaften das Fallmanagement als speziellen Aufgabenbereich organisiert, während 37 %

dies als Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners bewerten¹⁷³ (vgl. Abb. 6.3-5). Bemerkenswert ist, dass die privatrechtlich verfassten Gesellschaften zum Teil eine Doppelstrategie praktizieren. Wie die öffentlich-rechtlichen haben sie zu zwei Drittel einen eigenständigen Bereich für das Fallmanagement eingerichtet. Die Hälfte die ArGen betrachtet dies allerdings auch als ganzheitliche Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners.

Abbildung 6.3-5: Organisation des Fallmanagements



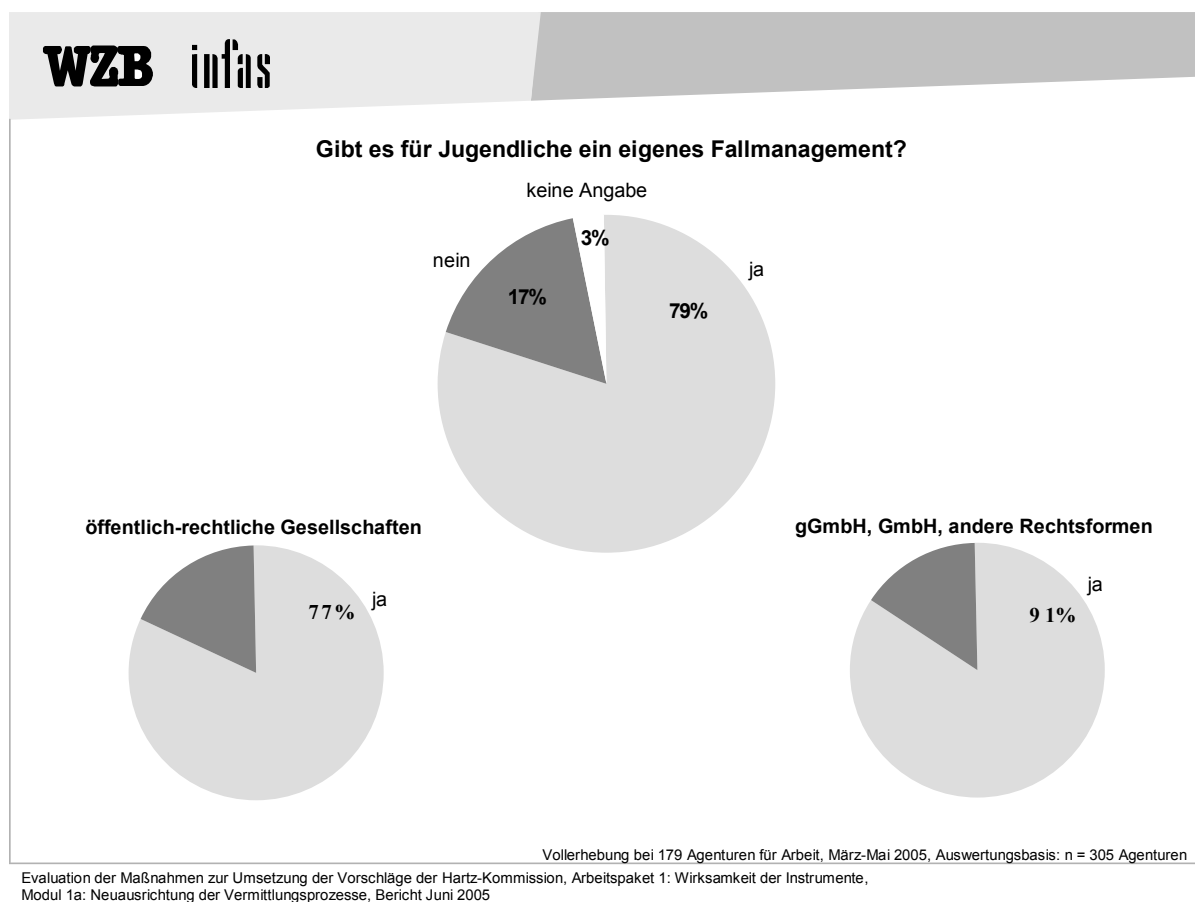
Die Hartz-Kommission legt einen besonderen Schwerpunkt auf die berufliche Eingliederung von Jugendlichen, wenn sie fordert: „Job Center übernehmen die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass kein Jugendlicher ohne eine aktive beiderseitige Suche nach einer Praktikums- oder Ausbildungsstelle zu Hause sitzt und Transferleistungen erhält. ... Schwer integrierbare Jugendliche erhalten eine intensive Betreuung durch das enge Zusammenwirken von schul-, ausbildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitischen Trägern im Job Center“ (Hartz 2002: 105). Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch kommt dieser Vorstellung unmittelbar nach, indem an herausgehobener

¹⁷³ Es waren Mehrfachangaben möglich. Die Werte addieren sich daher auf mehr als 100 Prozent.

Stelle bei den Leistungsgrundsätzen die unverzügliche Vermittlung in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit für junge Erwachsene unter 25 Jahren verlangt wird (§3 Abs. 2 SGB II).

Die Bundesagentur für Arbeit hat diese Maßgabe in ihrem Umsetzungskonzept entsprechend aufgenommen. Sie betont die Funktion der Berufs- und Sozialberatung sowie die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen. Angezielt wird die schon von der Hartz-Kommission geforderte Kooperation und Verzahnung im Netzwerk der Jugendhilfe und der beruflichen Bildung. Durch abgestimmten Ressourceneinsatz sollen mittelfristig gezielte, individualisierte und flexible Hilfen angeboten werden.

Abbildung 6.3-6: Fallmanagement für Jugendliche



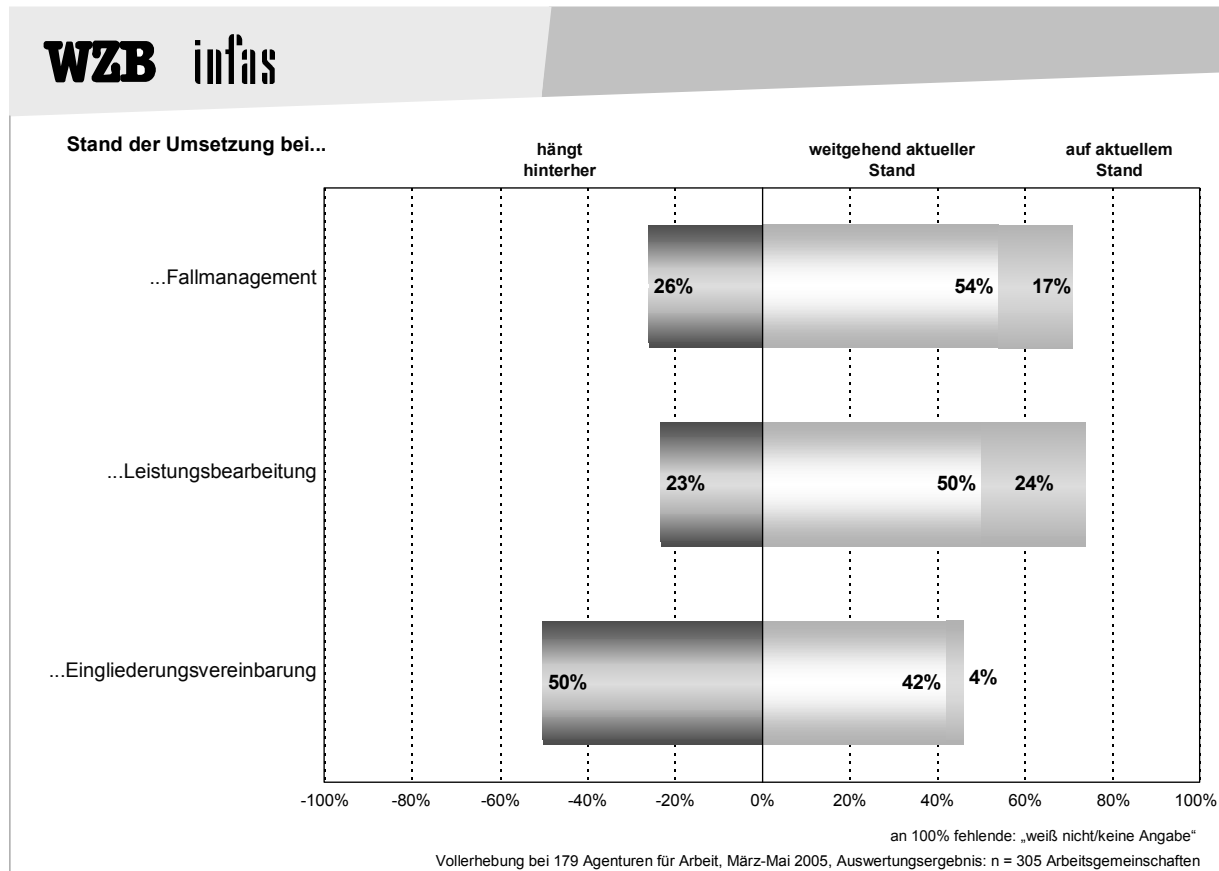
Diese Verzahnung der Leistungsträger ist typischerweise eine Funktion des Fallmanagements. „Insbesondere das Fallmanagement, in dem die individuelle Betreuung gewährleistet werden soll, organisiert die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und erforderlichen Dienstleistungen anderer Stellen“ (MWA 2004:16). Die Befragung der Agenturen zeigt, dass ein großer Teil der Arbeitsgemeinschaften diesen mit der Zielgruppe der jungen Menschen verbundenen Anforderungen institutionell begegnet. Acht von zehn Arbeitsgemeinschaften haben für die Betreuung und Vermittlung junger Menschen ein spezielles Fallmanagement eingerichtet (vgl. Abb. 6.3-6). Diese organisatorische Lösung wird in privatrechtlich verfassten ArGen noch

konsequenter praktiziert: dort sind es neun von zehn Arbeitsgemeinschaften, die ihr Fallmanagement speziell auf die Zielgruppen der jungen Hilfebedürftigen ausgerichtet haben.

6.3.5 Stand der Umsetzung

Für jede der 305 durch die Agenturbefragung erfassten ArGen wurde um eine Einschätzung des Umsetzungsstandes (April/Mai 2005) gebeten. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umsetzung der neuen Leistungen noch nicht den Stand der selbst gesteckten Ziele erreicht hat (vgl. Abb. 6.3-7). Je ein Viertel der ArGen hinkt nach Einschätzung der Agenturleitungen noch bei der Umsetzung des Fallmanagements und der Leistungsbearbeitung hinter dem aktuellen Stand her. Beim Fallmanagement sind lediglich 17 % der Arbeitsgemeinschaften á jour. Bei der Bearbeitung der ALG II-Leistungen ist nach Einschätzungen der Agenturen ein Viertel auf dem aktuellen Stand.

Im Vergleich zu den Eingliederungsvereinbarungen, die im Rahmen des SGB III geschlossen werden können, haben die Vereinbarungen nach SGB II eine wesentlich höheren Grad an Verbindlichkeit. Das drückt sich unmittelbar in den formulierten Grundsätzen des Förderns und Forderns aus (§2 Abs. 2 Satz 2 SGB II) und wird explizit in einem eigenen Paragraphen geregelt (§15 SGB II). Demzufolge soll die Agentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem kommunalen Träger mit jedem Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung schließen, die bestimmt, welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält und welche Bemühungen er selber unternehmen und nachweisen muss. Die Eingliederungsvereinbarung kann auch die vorgesehenen Leistungen für die Bedarfsgemeinschaft umfassen. Der verpflichtende Charakter der Eingliederungsvereinbarung wird deutlich in der Formulierung, dass bei fehlender Zustimmung durch den Hilfebedürftigen die erforderlichen Schritte in einem Verwaltungsakt verbindlich gemacht werden sollen. Diese Vorschrift wird seitens der Bundesagentur als Muss-Vorschrift interpretiert, die nur „ausnahmsweise beim Vorliegen besonders atypischer Umstände ein Abweichen von der angeordneten Regel“ (Bundesagentur für Arbeit 2004, S. 11, Dies. 2005) zulässt. Nichteinhaltung der Vereinbarung führt zu entsprechenden Rechtsfolgen (§31 SGB II) oder Schadensersatzansprüchen (§15 Abs. 2 SGB II).

Abbildung 6.3-7: Stand der Aufgabenumsetzung

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Die Eingliederungsvereinbarung regelt also ganz entscheidend die Integrationsleistungen verbindlich, die seitens der ArGe nach §16 SGB II und seitens der Betroffenen zu erbringen sind. Sie sind ein Dreh- und Angelpunkt des Förderns und Forderns. Einmal unabhängig davon, ob Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit sich als berechtigt erweisen¹⁷⁴, ist bemerkenswert, dass zum Zeitpunkt der Agenturbefragung dieser Teil der aktivierenden Leistungen noch deutlich hinter den gesteckten Zielen hinterher läuft. Bei der Umsetzung von Eingliederungsvereinbarungen sieht sich nur ein ganz kleiner Teil von vier Prozent der Arbeitsgemeinschaften auf der Höhe der Ziele. 42 % sehen sich auf gutem Weg dahin. Dem steht zum Zeitpunkt der Erhebung jedoch die Hälfte der Arbeitsgemeinschaften gegenüber, die nach Bewertung der befragten Agenturleitungen noch deutliche Umsetzungsproble-

¹⁷⁴ Der sanktionsbewährte Kontrahierungszwang als Eingriff in die Vertragsfreiheit und die Verbindlichkeit der Vereinbarung für die Bedarfsgemeinschaft werden von Sozialrechtlern als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft. Vgl. dazu u.a. Berlitz 2003

me haben. Gerade das Verbindlichmachen von Fordern (Eingliederungsbemühungen auf Seiten der Hilfesuchenden) und Fördern (der Vermittlungsbemühungen auf Seiten der ArGen) weisen also noch erhebliche Umsetzungsrückstände auf. Die Repräsentativerhebung bestätigt damit die Einschätzungen und Erfahrungsberichte von Beteiligten und Kunden, die zeitgleich im Rahmen von Modul AP 3 der Hartz-Evaluation befragt wurden (vgl. dazu den Zwischenbericht 2005 AP 3, Kapitel 8). Bestätigt wird damit im übrigen auch die Richtigkeit der Entscheidung, die Vermittlungsprozesse im Rahmen dieses Evaluationsmoduls erst nach einem angemessenen Zeitraum ab Herbst 2005 zu untersuchen.

Tabelle 6.3-2 Stand der Umsetzung nach Rechtsform der ArGe

<div> <div>WZB infas</div> </div>			
Stand der Umsetzung bei...	hängt hinterher	weitgehend aktueller Stand	auf aktuellem Stand
...Fallmanagement			
öffentl.-rechtl. Gesellschaft	20	56	21
gGmbH, GmbH, andere Rechtsform	45	48	6
...Leistungsbearbeitung			
öffentl.-rechtl. Gesellschaft	23	49	25
gGmbH, GmbH, andere Rechtsform	27	53	19
...Eingliederungsvereinbarung			
öffentl.-rechtl. Gesellschaft	44	48	5
gGmbH, GmbH, andere Rechtsform	73	23	-

Vollerhebung bei 179 Agenturen für Arbeit, März-Mai 2005, Auswertungsergebnis: n = 305 Arbeitsgemeinschaften

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

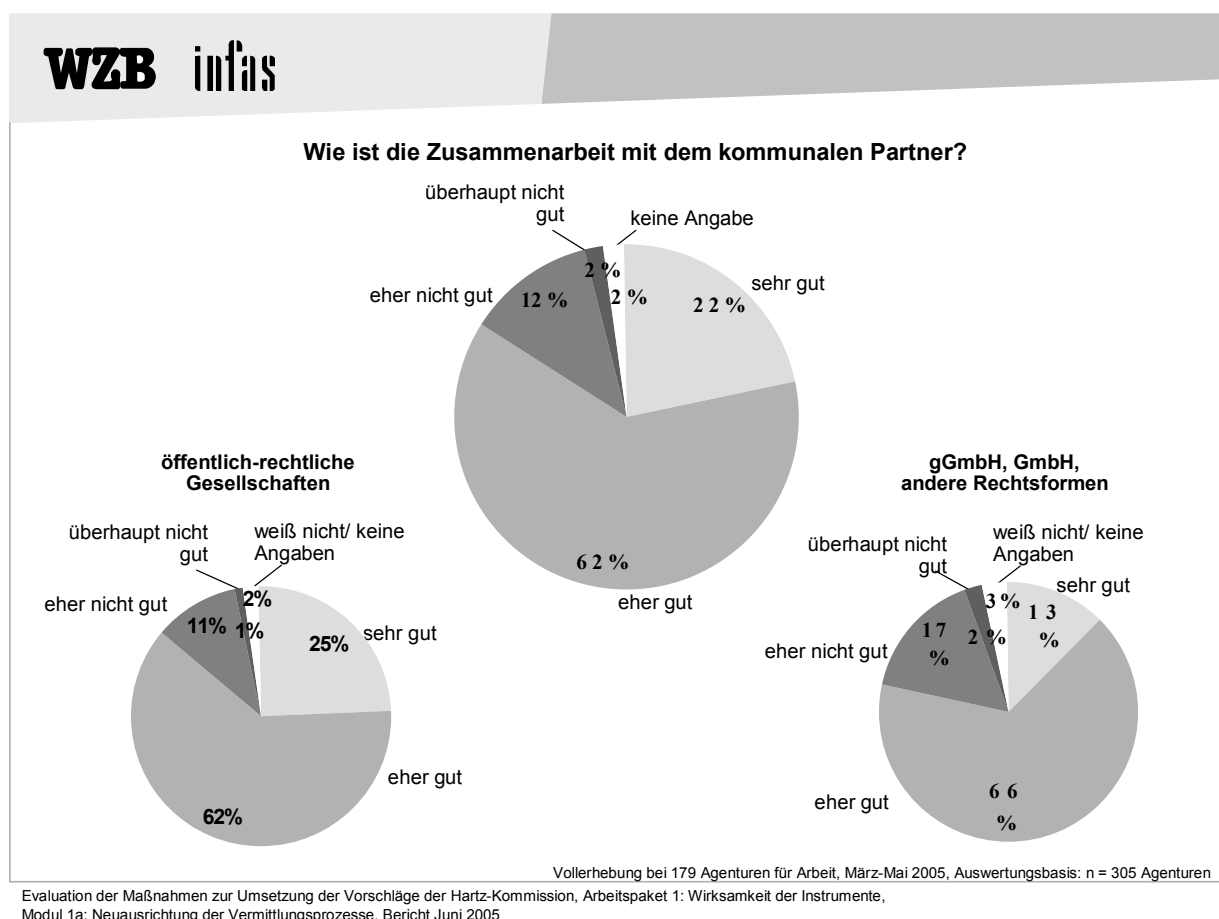
Bemerkenswert sind die Unterschiede bei der Umsetzung des Gesetzes zwischen den Arbeitsgemeinschaften mit unterschiedlichem Rechtscharakter. Der Umsetzungsstand wird für die öffentlich-rechtlich konstituierten ArGen in allen drei Leistungsbereichen deutlich positiver durch die Agenturleitungen eingeschätzt. Das Fallmanagement und vor allem der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen hängt dagegen bei den privatrechtlich verfassten Gesellschaften deutlich hinterher. Offenbar spielt hier eine Rolle, dass diese Gesellschaften sich völlig neu aufstellen müssen. Die Organisation als GmbH oder gemeinnützige GmbH wirft offensichtlich andere Organisations- und Umstellungsprobleme auf, als bei der öffentlich-rechtlichen

Gesellschaftsform. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Rechtsform sich mittel- und langfristig besser bewähren wird. Dies ist eine der Fragen, die zukünftig bei der Implementationsanalyse weiterverfolgt wird.

6.3.6 Zusammenarbeit mit den Kommunen

Die Agenturleitungen wurden gebeten, für jede ArGe in ihrem Agenturbezirk eine Einschätzung abzugeben, wie dort die Zusammenarbeit mit den kommunalen Partnern läuft. Die Erhebung zeichnet ein überraschend positives Bild. 22 Prozent der ArGen praktizieren demnach eine sehr gute Zusammenarbeit. Bei 62 % wird das Verhältnis zum kommunalen Partner als eher gut eingestuft. Eher nicht gut läuft es nach Bewertung der Agenturen in 12 % der Fälle und bei 2 % gibt es offenkundig erhebliche Schwierigkeiten (vgl. Abb. 6.3-8).

Abbildung 6.3-8: Zusammenarbeit der Partner in der ArGe



Alles in allem wird die Zusammenarbeit bei den öffentlich-rechtlichen Gesellschaften positiver eingeschätzt als bei den privatrechtlichen. Dort liegt der Anteil der nicht gut funktionierenden Arbeitsverhältnisse um sieben Prozentpunkte höher als bei den öf-

fentlich-rechtlichen ArGen. Auch dies ist möglicherweise Ausdruck der neuen Gesellschaftsform, mit der beide Partner wenig Erfahrung haben. Auch dieser Problemindikator wird in den folgenden Implementationsanalysen weiter Berücksichtigung finden.

6.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die Agenturen durch SGB II

Die Einführung des SGB II hat auch die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik und letztlich für die Vermittlungsprozesse der Agenturen für Arbeit verändert. Die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften und Optionsmodellen und die Überführung von Hilfeeziehern an diese Stellen wirkt sich auch auf den Regelbetrieb des SGB III aus. Im Fokus steht dabei oftmals die Erwartung an mehr Effizienz durch die Konzentration auf die vermeintlich weniger schwierigen Fälle. Ob dies so zutrifft, bleibt abzuwarten und ist weiter zu beobachten. Die Ergebnisse der Kundenbefragungen im Rahmen des Arbeitspakets AP3 der Hartz-Evaluation vom März bis Mai 2005 lassen noch keine durchschlagenden Effekte in den ersten Monaten nach der Trennung der beiden Regelkreise erkennen (vgl. dazu AP3, Bericht 2005). Bewertungen können aber erst zuverlässig getroffen werden, wenn die veränderten Organisationen der Agenturen (Kundenzentren, Konzentration auf SGB III) flächendeckend eingerichtet und im Regelbetrieb eingespielt sind. Belastbare Ergebnisse sind mit der Messung der Kundenzufriedenheit 2006 zu erwarten.

An dieser Stelle soll der Blick deshalb auf veränderte Rahmenbedingungen der Agenturen gelenkt werden, die weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, aber durchaus im Zuge der SGB II-Einführung zu dauerhaften Veränderungen der lokalen Arbeitsmarktpolitik beitragen können. Im Rahmen der Agenturbefragung stand dafür nur wenig Raum zur Verfügung. Er wurde genutzt, erste Impressionen über die diversifizierten Schnittstellen zu den Kommunen zu erfahren. Auch die Größenordnung der Personalveränderungen durch das Inkrafttreten des SGB II wurde mit einer Frage angesprochen. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beruhen auf diesen wenigen Fragen. Sie geben allerdings durchaus Anlass für weitergehende Hypothesen und Beobachtungen, die im Rahmen der Implementationsanalysen weiterverfolgt werden.

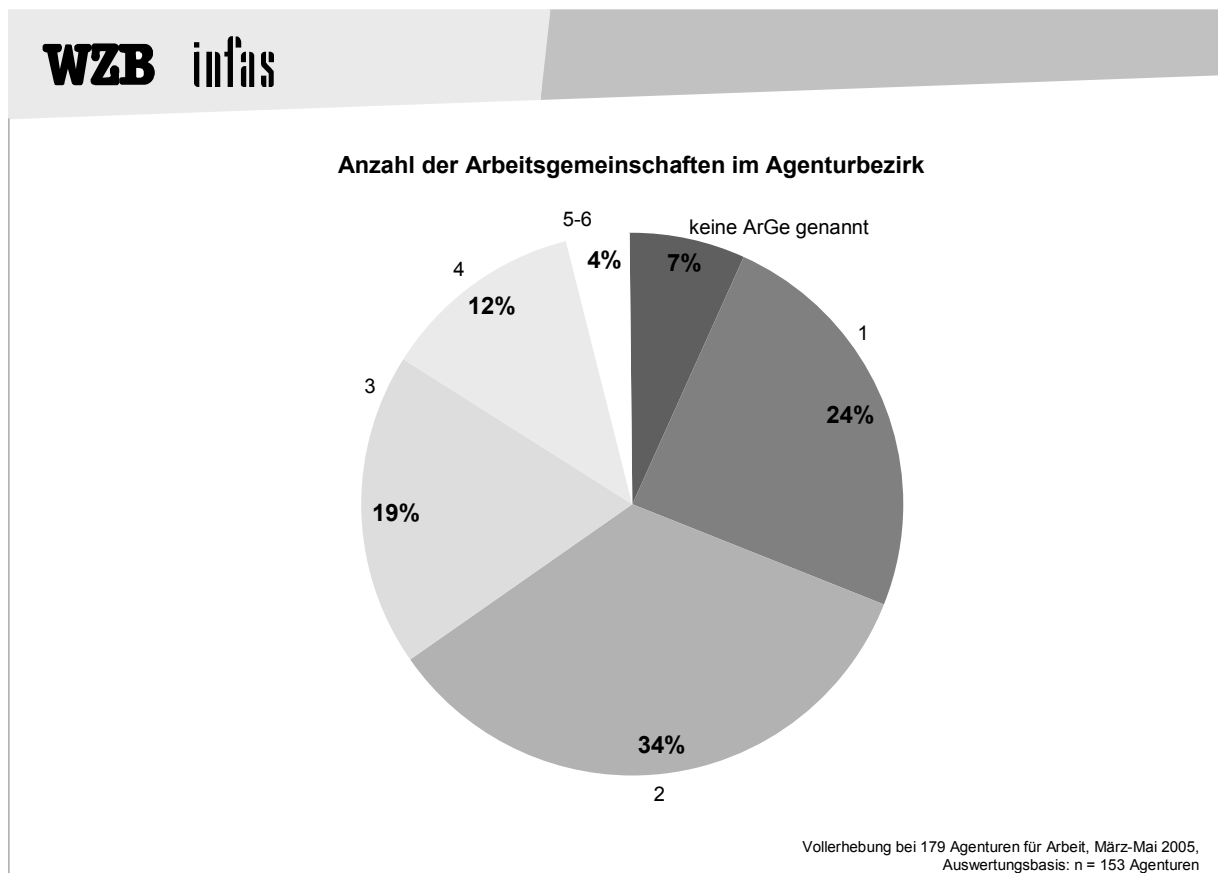
6.4.1 Mehrere Arbeitsgemeinschaften im Agenturbezirk

Bekanntlich verlaufen die regionalen Abgrenzungen der kreisfreien Städte und Kreise auf der einen und der Agenturbezirke auf der anderen Seite nicht immer gleich. Fallen mehrere Kommunen in einen Agenturbezirk, unterhält die BA neben der Hauptagentur in der Regel eine oder mehrere Geschäftsstellen. Zum einen wird damit die

Ortsnähe für die Bürger sichergestellt. Darüber hinaus ergibt sich aber auch natürlicherweise die Möglichkeit zu einer stärkeren Ausrichtung an den regionalen Markt- und Wirtschaftsbedingungen. Instrumente wie die Freie Förderung räumen prinzipiell einen gewissen Spielraum für die lokale Arbeitsmarktpolitik ein.

Den umgekehrten Fall, dass für einen Kreis mehrere Agenturen zuständig sind, gibt es ebenfalls. Diesen Fall hat der Gesetzgeber berücksichtigt, indem er fordert, dass eine Agentur als federführend für die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft zu benennen ist (§44b Abs. 1 SGB II).

Abbildung 6.4-1: Arbeitsgemeinschaften im Agenturbezirk



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

Unabhängig davon wie der regionale Zuschnitt der Arbeitsgemeinschaften im Einzelnen verlaufen mag: entscheidend ist, dass durch die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften die regionale Differenzierung der Agenturen weiter vertieft wird. Die Befragung der Agenturen zeigt, dass lediglich in einem Viertel der Agenturen nur eine Arbeitsgemeinschaft besteht. Rund ein Drittel hat zwei ArGen im Bezirk, jede Fünfte hat drei ArGen und 16 % sogar vier und mehr ArGen (vgl. Abb. 6.4-1).

Wie die Ausführungen zu den Arbeitsgemeinschaften (vgl. Kapitel 6.3) gezeigt haben, sind die Unterschiede bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung der ArGen zum Teil beträchtlich. Hat eine Agentur mehrere Arbeitsgemeinschaften einzurichten und zu betreiben, können diese in der Rechtsform, der inneren Organisation, der Leistungsübertragung und der Ressourcenausstattung der Kommunen erhebliche Varianzen aufweisen. Bei der Gründung dieser ArGen wie auch im späteren Betrieb können sich innerhalb eines Agenturbezirks unterschiedliche Anforderungen und Bedingungen an der Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II und bei der Bereitstellung der Leistungen nach §16 SGB II ergeben. Im Extremfall erfordern die Partnerschaften mit mehreren Kommunen unterschiedliche Verträge, verschiedene Schnittstellen und Abstimmungsprozesse.

Was bedeutet dies für die geschäftspolitische Ausrichtung der Agentur und für die Organisation und Steuerung der Geschäftsstellen? Wie reagieren die Agenturen auf die Diversifizierung und Differenzierung der lokalen Bedingungen? Verschiebt sich durch diese Prozesse das Gewicht der Geschäftsstellen gegenüber der Hauptagentur? Führt die Konstellation zu mehr Flexibilität der lokalen Arbeitsmarktpolitik? Setzt dadurch eine stärkere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ein, wie sie von Kritikern der zentralen BA-Steuerung gefordert wird? Diese Fragen werden nach unserer Einschätzung zukünftig zwangsläufig als Folge der Differenzierung eine Rolle spielen.

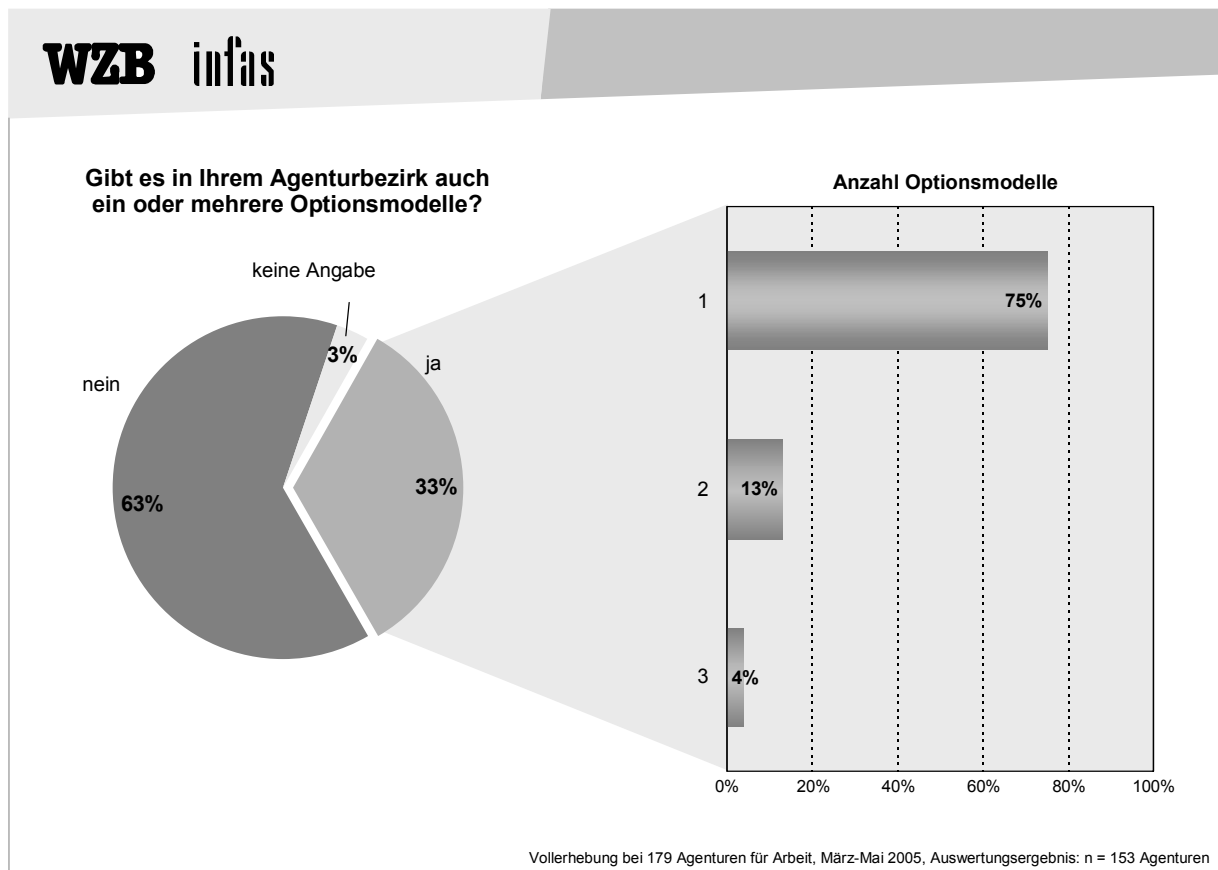
6.4.2 Kommunale Optionsmodelle im Agenturbezirk

Wie eingangs bereits dargelegt, wurde auf der Grundlage der Experimentierklausel nach §6a SGB II die Trägerschaft für die Leistungen des Sozialgesetzbuches an 69 ausgewählte Kommunen übertragen. Ein Drittel der Agenturen hat ein Optionsmodell im Agenturbezirk (vgl. Abb. 6.4-2). Davon wiederum hat ein Viertel zwei oder sogar drei Optionsmodelle vor Ort.

In diesen Agenturen gestalten sich die Arbeitsbeziehungen für die Agenturen noch einmal völlig anders als zu den ArGen. Die Optionskommunen übernehmen zwar vollständig die Aufgaben eines SGB II-Trägers, also einschließlich der Eingliederungsaufgaben nach §16 Abs. 1 SGB II. Trotzdem verbleiben Schnittstellen zwischen den Agenturen, die für die Durchführung des SGB III zuständig sind, und den Optionskommunen als Träger für SGB II. So wird offensichtlich mancherorts von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vermittlungs- und Aktivierungsaufgaben an die Agenturen zurück zu übertragen. Aus einigen Agenturen und Kommunen wird eine gute Zusammenarbeit an den gemeinsamen Schnittstellen berichtet, während anderenorts offensichtlich eher schwierige Abstimmungsfragen die Beziehung belasten. Im Rahmen der weiteren Implementationsanalyse in den Agenturen wird daher auch die Frage angesprochen werden, ob die Vermittlungsprozesse und der Einsatz der zu

untersuchenden Instrumente in diesen Agenturbezirken durch diese Schnittstelle berührt sind.

Abbildung 6.4-2: Kommunale Optionsmodelle im Agenturbezirk



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

6.4.3 Personalüberleitungen und -abbau durch Einführung des SGB II

Unter dem Gesichtspunkt veränderter Rahmenbedingungen in Folge der Einführung des SGB II wollen wir abschließend noch einen Aspekt aufnehmen, der in der Öffentlichkeit wenig Aufmerksamkeit gefunden hat, aber durchaus Folgen für die Organisation der Vermittlungsprozesse der Agenturen gezeitigt hat. Es geht um die Personalüberleitungen an die ArGen bzw. den Personalabbau im Zusammenhang mit der Einrichtung von Optionsmodellen im Agenturbezirk.

Das Konzept der Bundesagentur für Arbeit zum Roll Out des SGB II sieht vor, dass zum 1. Januar 2005 Stellen aus dem operativen Bereich von Arbeitsvermittlung und Leistungsbearbeitung anteilig zum Verhältnis der Arbeitslosenhilfebezieher an den Arbeitslosen in die ArGen bzw. an die Service Center überführt werden. Agenturen,

die kommunale Optionsmodelle im Agenturbereich hatten, gaben Personal an andere Arbeitsgemeinschaften im Bereich der Regionaldirektion oder an die regionalen Service Center ab.

Die Agenturleitungen wurden im Rahmen der standardisierten Agenturbefragung um Angaben darüber gebeten, um wie viel Prozent das operative Personal insgesamt und die Arbeitsvermittler im speziellen im Zuge der SGB II-Einführung übergeleitet bzw. abgebaut worden sind. Im Durchschnitt geben die Agenturen 30 % Stellenüberleitung bzw. -abbau im operativen Bereich an (vgl. Tab. 6.4-1). Nur auf die Arbeitsvermittler hin betrachtet sind es 34 %. Die Varianz zwischen den Agenturen ist erheblich. Besonders hohe Überleitungsquoten berichten die Agenturen im Strategietyp I (durchschnittlich 43 % bei Vermittlern), während in den westdeutschen Zentren und in Bezirken mit guter Arbeitsmarktlage in Westdeutschland (Strategietypen IV und V) die Überleitungsquoten bei Arbeitsvermittlern bei durchschnittlich 27 bzw. 29 % deutlich niedriger ausfallen.

Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktlage und Personalabbau spiegelt sich auch bei der Differenzierung der Daten nach der Arbeitslosenquote wider. Bezirke mit einer Arbeitslosenquote unter 7 % berichten von einem durchschnittlichen Abbau von Vermittlern von 27 %, während in Bezirken mit mehr als 20 % Arbeitslosigkeit die Überleitung von Arbeitsvermittlern bei 43 % liegt.

Für den Regelkreis des SGB III bleibt durch diese Personalverschiebungen zwar letztlich die Kopfziffer von SGB III-Kunden je Arbeitslosen gleich. Allerdings bringt der Personalumbau zum Teil deutliche Veränderungen im Kundenmanagement mit sich. Durch die Reduzierung von Vermittlerstellen sind mancherorts praktizierte Formen der fachlichen Arbeitsdifferenzierung etwa nach Berufen oder Wirtschaftszweigen mit dem verbliebenen Personal nicht mehr zu realisieren. Es bedarf in solchen Fällen einer Neuorganisation der Zuständigkeiten und der Personalentwicklung. Was diese Personalüberleitungen für den Vermittlungsprozess auf der einen Seite und die Weiterentwicklung und Perspektiven des Personals auf der anderen Seiten bedeutet, bedarf der weiterführenden Beobachtung.

Tabelle 6.4-1 Personalüberleitungen und -abbau durch Einführung des SGB II

	Überleitung / Abbau von Personal Operative Bereiche Anteil Personalbestand Ende 2004 (%)		Überleitung / Abbau von Personal Arbeitsvermittler Anteil Personalbestand Ende 2004 (%)	
	<i>Minimum: 0</i>	<i>Maximum: 60</i>	<i>Minimum: 0</i>	<i>Maximum: 60</i>
	Mittelwert	<i>Standard- abweichung</i>	Mittelwert	<i>Standard- abweichung</i>
Gesamt	30	12	34	12
Regionaltyp				
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	43	8	43	12
II Großstädtisch geprägte Bezirke in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	35	10	32	11
III Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	29	11	34	13
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	22	4	27	5
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	25	10	29	10
Arbeitslosenquote				
Bis 7 %	24	10	27	9
7,1 bis 9 %	24	10	31	10
9,1 bis 11%	28	9	30	12
11,1 bis 15%	33	12	38	12
15,1 bis 20%	38	7	37	16
mehr als 20%	44	8	43	10
Anzahl ArGen (§ 44b SGB II) im Agenturbezirk				
keine	23	6	24	7
1	35	14	37	12
2	31	10	34	12
3	27	12	33	16
4	31	12	34	10
5	*)		*)	
6	*)		*)	
Optionsmodelle (§6a SGB II) im Agenturbezirk				
keine	31	12	34	13
1 bis 3	30	12	33	12

*) wegen Zellbesetzung < 5 nicht ausgewiesen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2005

6.5 Resümee

In den vorangegangenen Abschnitten wurden erste Tendenzen über den Stand der Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II berichtet. Nicht einmal ein halbes Jahr nach Aufnahme ihrer Arbeit ist es noch zu früh, um über Vermittlungsprozesse und den Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen in den ArGen zu berichten. Eine Untersuchung der Vermittlungsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften ist nicht vor Herbst 2005 sinnvoll. Um den Regelbetrieb abzubilden werden im Herbst und Winter Fallstudien in zehn Arbeitsgemeinschaften sowie eine schriftliche Befragung von 180 ArGen Anfang 2006 durchgeführt.

Um trotzdem schon erste Tendenzen aus den Arbeitsgemeinschaften im Rahmen dieses Berichtes aufzeigen zu können, wurde die Vollerhebung bei den 179 Agenturen genutzt, um einige Angaben und Einschätzungen über die Agenturleitungen einzuholen. Im Fokus stand die Frage, wie die vertraglichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine gemeinsame Eingliederungsarbeit der Agenturen und Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung nach SGB II sind und wie der Stand der Umsetzung aus der Beobachtung der Agenturleitungen ist.

Es wurden Angaben über den Umsetzungsstand von insgesamt 305 ArGen gemacht. 78 Prozent dieser ArGen sind den Empfehlungen der BA und einiger Länder gefolgt und haben die Organisation als öffentlich-rechtliche Gesellschaft eingerichtet. Die übrigen sind privatrechtlich organisiert, wobei 5 % als gemeinnützige GmbH operieren. Nur in 6 % der Fälle wurde eine kommunale Stelle (z.B. Beschäftigungsförderung), die kein echter Dritter i.S. des Gesetzes ist, an der ArGe beteiligt.

Die Geschäftsführer der ArGe sind sehr unterschiedlich mit Handlungskompetenzen ausgestattet. Nur in 54 Prozent der ArGen verfügt der Geschäftsführer über die Dienstaufsicht über das ihm zugeteilte Personal. Seine Aufsichtsmöglichkeiten sind im wesentlichen auf die Fachaufsicht beschränkt. Die liegt in neun von zehn Fällen bei ihm. Das Recht, eigenes Personal einzustellen sieht der ArGe-Vertrag in der Regel nicht vor. Die Steuerungs- und Führungsmöglichkeiten durch die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft sind damit äußerst begrenzt. Die entscheidenden personalrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten verbleiben bei den beiden Behörden, der Agentur und der Kommunen.

Als Neuerung gegenüber dem Dritten Sozialgesetzbuch ist im SGB II die Möglichkeit für eine ganzheitliche Betreuung und Vermittlung der Hilfebedürftigen verankert. Die Agentur für Arbeit übernimmt alle Vermittlungs- und Aktivierungsaufgaben. Über §16 Abs. 1 SGB II werden die Instrumente des SGB III für den Regelkreis des SGB II geöffnet. Außerdem obliegt der Agentur die Trägerschaft für die Arbeitsgelegenheiten. Dabei ist auf entsprechende Angebote, die bereits bei der Kommune oder Dritten vor Ort bestehen, grundsätzlich Rücksicht zu nehmen. Ein Novum des Gesetzes ist das Angebot von psycho-sozialen Betreuungsleistungen. Sie umfassen Angebote der

Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie Angebote psychosozialer Betreuung (§§16 Abs. 2 SGB II). Diese Aufgaben fallen in die Obliegenheit der Kommunen. Um Durchgriffe des Bundes auf die grundgesetzlich verankerte kommunale Selbstverwaltung zu verhindern, bedarf die eigenständige Wahrnehmung dieser psychosozialen Betreuungsleistungen einer formalen Übertragung an die ArGe. Diese Übertragung hat bislang allerdings nur bei einem Fünftel der ArGen stattgefunden. Bei vier von fünf Arbeitsgemeinschaften bedarf es also der Beauftragung an die Kommunen oder Dritter, um solche Leistungen anbieten zu können. In der Mehrheit der ArGen verfügen die persönlichen Ansprechpartner also nicht autonom über diese Ressourcen.

Ein zweites Moment, das aus der Sozialhilfepraxis und aufgrund positiver Erfahrungen aus Modellprojekten im SGB II verankert wurde, ist das Prinzip des Fallmanagements. Im Sinne einer ganzheitlichen Betreuung sollen Elemente der Vermittlung, der Beratung aber auch der sozialen Betreuung damit verknüpft werden können. Wie die Leistungen der ArGen organisatorisch verbunden werden, lässt das Gesetz offen. Es verwendet nicht einmal den Begriff Fallmanagement; lediglich in der Gesetzesbegründung ist davon die Rede. Durch die explizite Verankerung eines persönlichen Ansprechpartners für jeden Kunden soll offensichtlich der ganzheitlichen Fallbearbeitung Rechnung getragen werden, damit der Betreuungs- und der Vermittlungsprozess nicht auseinanderfallen. Die ArGen haben diese Anforderung unterschiedlich umgesetzt. Zwei Drittel haben für das Fallmanagement einen spezifischen Aufgabenbereich eingerichtet. Dagegen verankert mehr als ein Drittel das Fallmanagement als Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners. Den Intentionen der Hartz-Kommission und den Vorgaben des Gesetzes (§3 Abs. 2 SGB II) folgend haben vier von fünf Arbeitsgemeinschaften ein eigenes Fallmanagement für Jugendliche eingerichtet.

Auf die Bitte, den Stand der Aufgabenumsetzung in den ArGen einzuschätzen, zeichnen die Agenturleitungen im Frühjahr 2005 das Bild von einer noch im Aufbau befindlichen Organisation. Am weitesten gediehen ist demnach die Bearbeitung der ALG II-Leistungen. Hier sieht sich ein Viertel auf dem aktuellen Stand, die Hälfte schätzt den Stand als weitgehend aktuell ein. Allerdings hinkt ein Viertel bei der Umsetzung deutlich hinter den Zielen her. Bei der Umsetzung des Fallmanagements zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Völlig hinter den Plänen bleibt offensichtlich die Umsetzung von Eingliederungsvereinbarungen zurück. Anders als im SGB III haben Eingliederungsvereinbarungen unter SGB II einen wesentlich höheren Verbindlichkeitscharakter für den Hilfesuchenden, seine Bedarfsgemeinschaft und nicht zuletzt auch für die ArGe. Die Tatsache, dass nach Einschätzung der Agenturen lediglich 4 % der ArGen auf aktuellem Stand sind und 42 Prozent auf einem guten Wege dahin, genau die Hälfte aber deutliche Umsetzungsdefizite feststellt, zeigt, dass zentrale Momente der Vermittlungs- und Eingliederungsarbeit in den Arbeitsgemeinschaften zum Erhebungszeitpunkt noch nicht umgesetzt sind. Diese Einschätzungen zeichnen das Bild einer Organisation, die erst noch im Aufbau begriffen ist und den Stand ei-

nes Regelbetriebs noch nicht erreicht hat. Dies trifft durchaus die bereits skizzierten Erwartungen der Evaluatoren. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass der Aufbau Zeit braucht und die volle Handlungsfähigkeit noch bei weitem nicht erreicht ist.

Da die Kommunikation zwischen BA und den Kommunen nicht immer einfach verlaufen ist, wurde abschließend nach einer Einschätzung gefragt, wie aus Sicht der Agenturen die Zusammenarbeit mit den kommunalen Partnern der ArGen verläuft. Die Ergebnisse zeigen ein insgesamt erfreuliches Bild. In gut einem Fünftel wird die Zusammenarbeit als sehr gut bezeichnet, fast zwei Drittel bezeichnen sie als eher gut. Lediglich in 14 % der Fälle wird das Signal gegeben, dass die Zusammenarbeit nicht einfach ist. Angesichts der mancherorts schwierigen Vertragsverhandlungen vermittelt das Stimmungsbild die Hoffnung, dass den Partnern an einer konstruktiven Zusammenarbeit gelegen ist. Nicht zuletzt wird u.E. dabei eine Rolle spielen, ob die ArGen zunehmend die Handlungsfreiheiten zur Gestaltung ihrer Aufgaben bekommen. Dazu gehört nicht zuletzt die Möglichkeit, über die entsprechenden Ressourcen verfügen zu können. Dies betrifft einerseits Handlungs- und Gestaltungsspielraum bei Fach- und Dienstaufsicht und insbesondere auch die Zugangsmöglichkeiten zu den Vermittlungsinstrumenten von SGB III und die Ressourcen der vermittlungsunterstützenden sozialpflegerischen Beratungs- und Betreuungsangebote. Wie diese Rahmenbedingungen sich auf die konkrete Gestaltung der Vermittlung und Eingliederungsprozesse auswirken, wird auch im Rahmen der weiteren Implementationsanalysen zu untersuchen sein.

Literaturverzeichnis

- Abadie, A. und G. Imbens (2005): On the Failure of the Bootstrap for Matching Estimators. Unveröffentlichtes Manuskript. Department of Economics. Harvard: Harvard University.
- Abbring, J. H. und G. J. van den Berg (2003): The Non-parametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. In: *Econometrica*, 71, S. 1491–1517.
- Abbring, J. H. und G. J. van den Berg (2004): Social Experiments, Instrumental Variables and Duration Outcomes, Präsentation des Papiers auf dem Applied Micro Workshop, Department for Economics, University College of London, am 12. Mai 2004. London: UCL.
- Allison, P. (1982): *Event History Analysis*. Newbury Park: Sage.
- Autorengemeinschaft (2005): Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand. IAB Kurzbericht Nr. 5. Nürnberg.
- Beckmann, P., U. Blien, C. Brinkmann, H. Dietrich, M. Feil, S. Koch, R. Konle-Seidl, M. Promberger, H. Rudolph und G. Stepha (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. IAB Forschungsbericht Nr. 6. Nürnberg.
- Bender, S., A. Bergemann, B. Fitzenberger, M. Lechner, R. Miquel, S. Speckesser und C. Wunsch (2005): Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen. Ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB. Nürnberg.
- Bergemann A., B. Fitzenberger und S. Speckesser (2004): Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences. ZEW Discussion Paper 04-41. Mannheim: ZEW.
- Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003.
- Berlit, U. (2003): Zusammenlegung von Arbeitslosen und Sozialhilfe. In: *info also*, Heft 5.
- Berlit, U. (2005): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxis-kommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Bertelsmann Stiftung und Bundesanstalt für Arbeit (2003): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte-tag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2002): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarkt-politischen Instruments. Gütersloh.
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II – basierend auf dem Fachkonzept des Arbeitskreises vom 18.10.2004 (vorläufiges Grundkonzept). Papier anlässlich des Workshops „Fallmanagement“ an der FH des Bundes, Mannheim, 8. November 2004 (2004a).
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II. Grundkonzeption des Arbeitskreises und idealtypische Ausgestaltung aus Sicht der BA. Vortrag anlässlich des Workshops „Fallmanagement“ an der FH des Bundes, Mannheim, 8. November 2004 (2004b).
- Blaschke, D. und H.-E. Plath (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: *MittAB* 3, S. 462 ff.
- Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H. J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer und J. Wein (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 37 (2), S. 146–175.
- Blossfeld, H.-P., A. Hamerle und K. U. Mayer (1989): *Event History Analysis: Statistical Theory and Application in the Social Sciences*. Hillsdale, NJ.

- Blossfeld, H.-P. und C. Rohwer (2001): *Techniques of Event History Modeling*. 2. Aufl. Mahwah, NJ.
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir und J. Van Reenen (2003): *Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program*. The Institute of Fiscal Studies, Working Paper W P01/20. London.
- Bogai, D., D. Hess, H. Schröder und M. Smid (1994): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen. In: *MittAB* 27, S. 73 ff.
- Bogner, A. und W. Menz (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske+Budrich, S. 33–70.
- Brinkmann, C., J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen und H. Roß (2005): *SGB II – neue Herausforderungen an Statistik und Forschung*. IAB Forschungsbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Brixy, U. und B. Christensen (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? IAB Kurzbericht Nr. 25. Nürnberg.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB Kurzbericht Nr. 2. Nürnberg.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002): Was beeinflusst den Übergang von Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Brosi, W., E. Krekel und J. Ulrich (1999): Delphi als ein Planungsinstrument der Berufsbildungsforschung? Erste Ergebnisse einer BIBB-Studie. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* Nr. 6.
- Bruttel, O. (2002): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens. WZB Discussion Paper FS I 02-214, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Bryson, A. und D. Kasparova (2003): *Profiling Benefit Claimants in Britain: A Feasibility Study*. Department for Work and Pensions, Research Report No. 196.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): *Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland*. Monatsbericht. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): *Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung. Flächeneinführung Sozialgesetzbuch II. Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II, 12.8.2004*. Nürnberg (www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2004)
- Bundesagentur für Arbeit (2004): *SGB II. Kompendium. Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II*. 1. Aufl., Stand September 2004. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): *Handlungsempfehlung: 5/2005 vom 20.5.2005 „Überarbeitete Fassung der Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung nach §15 SGB II*. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2002): *Empfehlungen zur Einrichtung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*. Nürnberg und Köln, Juli 2002.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2004): *Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz*. 3. Zwischenbericht. o. O.
- Bundesrechnungshof (2003a): *Mitteilung an den Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit über die Prüfung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung gem. §§ 37, 37a SGB III vom 17.12.2003*.
- Bundesrechnungshof (2003b): *Mitteilung an die Bundesanstalt für Arbeit über die Prüfung „Vermittlungsgutscheinverfahren nach § 421 SGBIII“ vom 1.10.2003*.
- Bundesrechnungshof (2005): *Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen gem. § 421i SGB III vom 17.10.2005*.

- Caliendo, M., R. Hujer und S. L. Thomsen (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany. IAB Discussion Paper No. 8. Nürnberg.
- Card, D. und D. Sullivan (1988): Measuring the Effects of Subsidised Training Programs in Movements in and out of Employment. In: *Econometrica*, 56, S. 497–530.
- Cramer, R., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002): Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000. BeitrAB 261. Nürnberg.
- Dann, S., G. Klee und M. Rosemann (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen. IAB Forschungsbericht Nr. 2. Nürnberg.
- Deeke, A. und T. Kruppe (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 399–414.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): Qualitätsstandards für das Fallmanagement. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. NDV-Nachrichten, Nr. 3/2004 (Wiederabdruck in: *ibv* 17/ vom 1. September 2004).
- Dickinson, K., P. Decker und S. Kreutzer (2002): Evaluation of WPRS Systems. In: R. Eberts et al. (Hrsg.): Targeting Employment Services. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, S. 61–81.
- Dolton, P., J. Smith und J. Wagner de Azevedo (2004): The Econometric Evaluation of the NDLP. Mimeo. Department for Work and Pensions. Sheffield.
- Domberger, S. (1998): The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing. Oxford.
- Ebers, M. und W. Gotsch (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. Kieser (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart.
- Eberts, R. (1999): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients. In: B. Gazier (Hrsg.): Employability: Concepts and Policies. Employment Observatory Research Network, Report 1998. Berlin und Brüssel, S. 121–146.
- Eberts, R. und C. O’Leary (1997): Früherkennung („Profiling“) von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern. In: *inforMISEP*, Nr. 60, S. 34–43.
- Eberwein, W. und J. Tholen (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess. Frankfurt a. M.
- Eisenbach, T. (2004): Hartz und die Reform der Arbeitsvermittlung. Wie können private Vermittler die Effizienz in der Arbeitsvermittlung steigern? Marburg: Tectum Verlag.
- Entscheidungen der Vergabekammer des Bundes (2004). In: Entscheidungen des OLG Düsseldorf, www.justiz.nrw.de/RB/nrwe/
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3 (2), S. 139–158.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: *MittAB* 3, S. 363 ff.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2005): Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. Mimeo, Goethe-Universität. Frankfurt a. M.
- Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (1998): Delphi 98 Umfrage. Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF). Karlsruhe.
- Fredriksson, P. und P. Johansson (2003): Program Evaluation and Random Program Starts, Working Paper 2003: 1 (revised). Department of Economics, Uppsala University.

- Frölich, M. (2003): Programme Evaluation and Treatment Choice. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 524. Heidelberg: Springer.
- Fuchs, L. und J. Troost (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Köln: Deutscher Städtetag.
- Gaul, B. und B. Otto (2003): Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. In: Der Betrieb, 2, S. 94–96.
- Gerster, F. (2003): Eröffnung der Fachtagung. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation, S. 11–15.
- Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) (Hrsg.) (2003): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 25.7.2003.
- Gilberg, R., D. Hess und H. Schröder (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. In: MittAB 32, S. 281 ff.
- Gilberg, R., D. Hess und H. Schröder (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. In: MittAB 34, S. 376 ff.
- Goldstein, H. (1995): Multilevel Statistical Models. 2. Aufl. Kendall's Library of Statistics. London.
- Grout, P. und M. Stevens (2003): The Assessment: Financing and Managing Public Services. In: Oxford Review of Economic Policy, 19 (2).
- Guo, G. (1993): Event History Analysis for Left-truncated Data. In: Sociological Methodology, 23, S. 217–243.
- Guo, G. und H. Zhao (2000): Multilevel Modelling for Binary Data. In: Annual Review of Sociology, 26, S. 441–462.
- Hackenberg, H. (2003): Job Center-Modell: Berichterstattung/Zielvision 2003+, Trägermodelle, Modulkonzepte 2003. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation, S. 19–37.
- Häder, M. (2002): Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden.
- Häder, M. und S. Häder (Hrsg.) (2000): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschung und innovative Anwendung. Wiesbaden.
- Hartz, P. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Hasluck, C. (2003): Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. Warwick: Institute for Employment Research.
- Heckman, J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. In: Econometrica, 47.
- Heckman, J. und V. Hotz (1989): Choosing among Alternatives Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programmes. In: Journal of the American Statistical Association, 84, S. 862–874.
- Heckman, J., H. Ichimura, J. A. Smith und P. Todd (1998): Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. In: Econometrica, 65, S. 1017–1098.
- Heckman, J., R. LaLonde und J. A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labour Economics. Amsterdam: North Holland, S. 1865–2097.
- Heins, C. und C. Höstermann (2004): Anmerkung zu ArbG Verden, Urteil vom 27.11.2003 – 3 Ca 1567/03 – (Keine Schadensersatzpflicht des Arbeitgebers wegen unterlassenen Hinweises zur unverzüglichen Arbeitslosmeldung). In: Betriebs-Berater 30, S. 1633–1634.

- Heinze, A., F. Pfeiffer, A. Spermann und H. Winterhager (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil III: Mikroökonomische Wirkungsanalyse. IAB Forschungsbericht Nr. 3. Nürnberg.
- Heinze, A., F. Pfeiffer, A. Spermann, H. Winterhager und A. Wuppermann (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen. IAB Forschungsbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Henkes, A., U. Baur, J. Kopp und C. Polduwe (1999): Handbuch Arbeitsförderung SGB III. München.
- Hess, D., R. Gilberg und H. Schröder (1998): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Abschlussbericht. Bonn.
- Hess, D., H. Schröder und M. Smid (1995): Rekrutierungs- und Selektionsprozesse von Teilnehmern in ausgewählten Modellvorhaben. Abschlussbericht der Begleitforschung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit. Bonn.
- Hess, D., H. Schröder, M. Smid und C. Reis (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA Dokumentation Nr. 541. Berlin.
- Hox, J. J. (1995): Applied Multilevel Analysis. Amsterdam: TT-Publications.
- Hujer, R. und C. Zeiss (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse. IAB Forschungsbericht Nr. 4. Nürnberg.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004): Personalserviceagenturen – Teil 1: In der Fläche schon präsent. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004): Personalserviceagenturen – Teil 2: Erste. Erfolge zeichnen sich ab. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Jann, W. und G. Schmid (2004) (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Jann, W. und G. Schmid (2004a): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: Jann und Schmid 2004 (Hrsg.), S. 7–18.
- Jenkins, S. (1995): Easy Estimation Methods for Discrete Time Duration Models. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 57 (1), S. 129–138.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und B. Reissert (2005): Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach §6c SGB II. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 28. Berlin.
- Karrasch, J. (1997): Die Entwicklung des Sperrzeitrechts vom AVAVG 1927 bis zum AFRG 1997. In: Arbeit und Beruf, 8, S. 230–236.
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (1999): Organisationstheorien. 3. überarbeitete und erweiterte Aufl. Stuttgart
- Kißler, L. und R. Greifenstein (2004): Hartz-Reform und Gesetz zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 93, November 2004. Düsseldorf.
- Knight, G. und S. Speckesser (2005): Evaluation of the Combined Impact on Benefit Terminations of New Deal for Lone Parents and Lone Parent Work Focused Interviews. Mimeo, Department of Work and Pensions. Sheffield.
- Koch, S. und U. Walwei (2005): Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 16, S. 10–17.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Koning, J. de (2004): The Reform of the Dutch Public Employment Service, Erasmus University SEOR, Conference Paper. Rotterdam.
- Koning, J., A. Gelderblom, K. Zandvliet und L. van den Boom (2005): Effectiviteit van reintegratie. De stand van zaken: literatuuronderzoek. Rotterdam: SEOR.

- Konle-Seidl, R. und U. Walwei (2002): Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Markttöffnung. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 171–185.
- Kreutz, M. (2003): Streitfragen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In: Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis, 2, S. 41–43.
- Kröger, M. (2003): Versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Theoretische Begründung, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Bd. 95. Hamburg.
- Kruse, J. und I. Zamponi (2002): Das neue Recht der Arbeitsförderung. Job-AQTIV-Gesetz. Die Reform des SGB III. Baden-Baden.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany After Unification. In: Journal of Business & Economic Statistics, 17, S. 74–90.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. ZEW Discussion Paper 05-02. Mannheim: ZEW.
- Leitner, A. und A. Wroblewski (2002): Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzanprüchen. Experteninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, S. 241–256.
- Linstone, H. A. und M. Turoff (Hrsg.) (1975): The Delphi Method. Techniques and Applications. London.
- Mayer, K. U. (Hrsg.) (1990): Lebensverläufe und sozialer Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 31. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayer, K. U. und N. B. Tuma (1990): Life Course Research and Event History Analysis: An Overview. In: K. U. Mayer und N. B. Tuma (Hrsg.): Event History Analysis in Life Course Research. Madison, WI: University of Wisconsin Press, S. 3–20.
- McConnell, S., A. Burwick, I. Perez-Johnson und P. Winston (2003): Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management. Final report submitted to Department of Health and Human Services by Mathematica Policy Research Inc, Washington.
- Meuser, M. und U. Nagel (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: D. Garz und K. Kraimer (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.
- Meyer, B. (1995): Natural and Quasi-experiments in Economics. In: Journal of Business and Economic Statistics, 13 (2).
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) des Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003): initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik. Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003): initiativ in NRW – Case Management. Theorie und Praxis. Düsseldorf.
- Mosley, H. (1997): Summary of the Discussion. In: G. Schmid et al. (Hrsg.): Progress in Evaluation Research: Documentation of two Transfer-Workshops on the „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“. WZB discussion paper, FS I 97-203, S. 82–85.
- Mosley, H., H. Schütz und G. Schmid (2003): Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis. Berlin: edition sigma.
- Müller, W. (2004): Die stellenorientierte Beratung der Arbeitgeber im vermittlerischen Außendienst – zentraler Bestandteil eines auf den vermittlerischen Erfolg ausgerichteten Geschäftsservice für den Kunden Arbeitgeber. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Nr. 7, S. 1–14.
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (1997): Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II. Redakteur P. Westermann. 3. Aufl. München.

- Münder, J. (Hrsg.) (2005): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Naschold, F., D. Budäus, W. Jann, E. Mezger, M. Oppen, A. Picot, C. Reichard, E. Schanze, und N. Simon (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: edition sigma.
- Neumann, V., D. Nielandt und P. Albrecht (2004): Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht? Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, [www.diakonie.de/downloads/ Gutachten-Vergaberecht-040426.pdf](http://www.diakonie.de/downloads/Gutachten-Vergaberecht-040426.pdf).
- Niskanen, W. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton.
- Ochs, P. und H. Schütz (2004): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Systemanforderungen, Kundenbedürfnisse und Arbeitsinteressen im „Kundenzentrum der Zukunft“ der BA. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.
- OECD (1998): Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment. The Role of Profiling. Paris.
- Oschmiansky, F. (2004): Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA). In: W. Jann und G. Schmid (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin, S. 19–37.
- Oschmiansky, F. und K.-U. Müller (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: H. Mosley et al.: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin, S. 91–154.
- Oschmiansky, F., G. Schmid und S. Kull (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte. In: Leviathan, 1, S. 3–31.
- Pfeiffer, F. und H. Winterhager (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse. IAB Forschungsbericht Nr. 5. Nürnberg.
- Pfennig, U., O. Renn und U. Mack (2002): Zur Zukunft technischer und naturwissenschaftlicher Berufe. Strategien gegen Fachkräftemangel, Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Reis, C. (unter Mitarbeit von H. Brülle, L. Wende, M. Eicker-Bix, S. Mäder und S. Schmidt) (2005): Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“ Teil A. FH Frankfurt a. M.
- Rosenbaum, P. R. und D. B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: Biometrika, 70, S. 41–55.
- Rossi, P., H. Howard, F. Freeman und G. Hofmann (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke.
- Roy, A. (1951): Some Thoughts on the Distribution of Earnings. In: Oxford Economic Papers, 3, S. 135–146.
- Rubin, D. (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies. In: Journal of Educational Psychology, 66 (5), 688–701.
- Rudolph, H. (2003): „Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien“. Diagnose und Fallsteuerung, Coaching, Vermittlung. Beitrag zur Tagung des Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland? Berlin, 9./10.10.2003.
- Rudolph, H. (2003a): Profiling: Über Chancen und Schwächen. In: gsub Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge zur Theorie und Praxis. Berlin, S. 14–21.

- Rudolph, H. (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. IAB Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Rudolph, H. und K. Bloss (2005): Schätzung der Auswirkungen des Hartz IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht Nr. 14. Nürnberg.
- Rudolph, H. und M. Müntnich (2001): „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: MittAB 4, S. 530–553.
- Rudolph, H. und R. Konle-Seidl (2005): Profiling for Better Services. Report on the European Profiling-Seminar. Nürnberg, 12.–14. Januar 2005, supported by EU Commission. Nürnberg: IAB.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. In: The Journal of Economic Perspectives, 5 (2), S. 45–66.
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmid, G. und S. Kull (2004): Die europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung. In: H. Kaelble und G. Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, S. 317–343.
- Schütz, H. (2005): Prozessevaluation von Arbeitsagenturen 2004 – Übergangsphase der Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitsamt und Kundenzentrum. In: H. Mosley et al.: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin, S. 155–231.
- Schütz, H. und P. Ochs (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen. WZB discussion paper SP I 2005-16. Berlin.
- Sell, S. (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern. In: MittAB 3, S. 532–549.
- Sidelmann, P., C. Bason und A. Köllner (2001): Früherkennung von Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko: Ergebnisse einer EU-Studie. In: MittAB 4, S. 554–566.
- Sinus und ZEW (2004): Begleitforschung zur Vermittlung: Implementierung und Evaluierung von Maßnahmen nach §37 SGB III, Vermittlungsgutscheinen und PSA. 2. Zwischenbericht, September 2004.
- Smith, J. (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika. In: MittAB 3.
- Speckesser, S. (2004): Essays on Evaluation of Active Labour Market Policy. Dissertation, Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim (<http://bibserv7.bib.uni-mannheim.de/madoc/volltexte/2004/335/>)
- Spence, M. (1973): Job Market Signalling. In: Quarterly Journal of Economics, 87, S. 355–374.
- Spitznagel, E. und H.-U. Bach (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. MittAB 33, S. 500–517.
- Steele, F., H. Goldstein und W. Browne (2004): A General Multilevel Multistate Competing Risks Model for Event History Data. In: Statistical Modelling, 4 (2), London: Arnold.
- Storost, C. (2005): Die Bundesagentur für Arbeit an den Schnittstellen von Sozial- und Vergaberecht. In: NZS, S. 82–87.
- Struyven, L. und G. Steurs (2003): Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience. In: Australian Journal of Labour Economics, 6, 2, S. 331–355.
- TNO-Rapport (2003): Voorspellende Waarde van Fasering. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. TNO-Rapport 25342. Hoofddorp.

- Toparkus, K. (1999): Zumutbare Beschäftigung im Arbeitsförderungsrecht (§ 121 SGB III). Frankfurt a. M.
- Trabert, L. und A. Rohde (2005): Kosten und Nutzen/Wirksamkeit der Maßnahmen. In: P. Schade (Hrsg.): Evaluation des hessischen Modells der Stellenmarktoffensive. BeitrAB 291. Nürnberg, S. 95–139.
- Ullrich, S. (2004): Eine ökonomische Bewertung der Reformen der Arbeitslosenversicherung seit den 80er Jahren. ZEW Dossier Nr. 5.
- Urnersbach, T. (2004): Die nichteheliche Lebensgemeinschaft als wichtiger Grund im Sinne des § 121 Abs. 4 Satz 7 SGB III. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 414 ff.
- Van Dijk, J., H. Vollmer, H. Herzog und A. Schlottmann (1989): Labor Market Institutions and the Efficiency of Interregional Migration: A Cross-nation Comparison. In: Dies. (Hrsg.): Migration and Labor Market Adjustment. Dordrecht.
- Vaut, S. (2004): Umbau der BA. In: Jann und Schmid 2004 (Hrsg.), S. 63–75.
- Walwei, U. (1991): Monopol oder Koexistenz: Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien. In: MittAB 4, S. 635–647.
- Walwei, U. (1994): Reform der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern: Modernisierung öffentlicher Dienste und Zulassung privater Anbieter. In: MittAB 2, 94–107.
- Webler, T., D. Levine, H. Rakel und O. Renn (1991): A Novel Approach to Reducing Uncertainty. The Group Delphi. In: Technological Forecasting and Social Change, 39, S. 253–263.
- Wells, W. (2001): From Restart to the New Deal in the United Kingdom. In: OECD: Labour Market Policies and the Public Employment Service. Prague Conference, July 2000. Paris: OECD, S. 241–262.
- Wilke, R. (2004): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre. In: ZAF, 1, S. 45–52.
- Windhoff-Héretier, A. (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a. M.
- Windzio, M. (2004): Kann der regionale Kontext zur „Arbeitslosenfalle“ werden? Der Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Mobilität zwischen regionalen Arbeitsmärkten in Westdeutschland. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 56, S. 257–278.
- Zieglmeier, C. (2004): Meldepflicht bei der Agentur für Arbeit bei Beendigung des unbefristeten Arbeitsverhältnisses nach § 37 b SGB III. In: Der Betrieb, 34.

Rundbriefe der Bundesagentur für Arbeit

- BA-Rundbrief 98/2003, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37a SGB III, 8. August 2003
- BA-Rundbrief 123/2003, Einrichtung einer Einkaufsorganisation in der BA, 10. Dezember 2003

Bundestags-Drucksachen

- Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
- Bundestags-Drucksache 15/2521 vom 13.2.2004: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der privaten Arbeitsvermittlung

Bundestags-Drucksache 15/2826 vom 30.3.2004: Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Dagmar Wöhl, Veronika Bellmann et al., Ausschreibungspraxis in der Arbeitsmarktpolitik effizient und effektiv ausgestalten

Bundestags-Drucksache 15/3213 vom 26.5.2004: Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Für eine qualitätsorientierte und an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtete Ausschreibungspraxis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Bundestags-Drucksache 15/3313 vom 15.6.2004: Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Dagmar Wöhl, Veronika Bellmann et al., Gemeinnützige Träger bei Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit zulassen